2004

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes

Point de vue de la commissaire — 2004

Bureau du vérificateur général du Canada

105-00266/

2004

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Point de vue de la commissaire — 2004

Points saillants des chapitres 1 à 6

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2004 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres ainsi que le « Point de vue de la commissaire — 2004 ». Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2/2004-0F
ISBN 0-662-77703-4

Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada
Commissioner of the Environment and Sustainable Development of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada • Office of the Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

Au nom de la vérificatrice générale du Canada, j'ai l'honneur de transmettre par la présente mon rapport à la Chambre des communes pour l'année 2004, qui doit être déposé devant la Chambre conformément aux dispositions du paragraphe 23(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La commissaire à l'environnement et au développement durable,

Johanne Gélinas

Johanne Gélinas

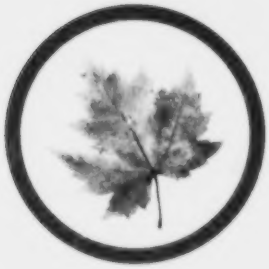
OTTAWA, le 26 octobre 2004

Au lecteur :

Je vous invite à me faire part de vos commentaires et suggestions sur ce rapport, le plan de travail proposé et toute autre question liée à l'environnement et au développement durable. Communiquez-moi vos commentaires à l'adresse suivante :

Madame Johanne Gélinas
Commissaire à l'environnement et au développement durable
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6
Courriel : rapport-vert@oag-bvg.gc.ca

Avant-propos



Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable — 2004

Avant-propos

À titre de commissaire à l'environnement et au développement durable, je suis heureuse de soumettre le Rapport de 2004 pour dépôt à la Chambre des communes.

Cet avant-propos est suivi du « Point de vue de la commissaire — 2004 » et des points saillants qui sont tirés de tous les chapitres. Le Rapport comporte en outre six chapitres reliés séparément :

1. Accords internationaux en matière d'environnement
2. Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement
3. Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau
4. L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes
5. Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture
6. Les pétitions en matière d'environnement

Point de vue de la commissaire — 2004

Table des matières

Introduction 1

Défis et possibilités 2

Selon nos vérifications, il faut revenir aux pratiques élémentaires 3

Outils éprouvés souvent sous-utilisés 4

D'importants outils d'aide à la décision sont peu ou mal utilisés 4

Des outils stratégiques pourraient contribuer à modifier les comportements 5

Mesure des résultats 6

Sommes-nous dans la bonne voie? 6

Reddition de comptes 7

Rendement, résultats et conséquences 7

Perspectives d'avenir : un leadership qui saisit les occasions 8

Le leadership est essentiel à tous les échelons pour contrer l'inertie et améliorer l'efficacité 8

Il faut baliser clairement les stratégies de développement durable des ministères 10

Il faut définir une stratégie et une vision de développement durable pour l'ensemble du gouvernement fédéral 10

Les parlementaires et les hauts fonctionnaires doivent jouer un rôle de premier plan 12

Les initiatives mondiales en faveur du développement durable seront prises en compte dans mes travaux 14

Conclusion 15

Annexe

Extraits de la *Loi sur le vérificateur général* 16

Johanne Gélinas,
commissaire à l'environnement et au développement durable

Introduction

1. Le présent Rapport constitue le huitième Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, et mon quatrième à ce titre. Le principal objet de nos travaux (voir la pièce 1) est d'aider le Parlement, au nom des Canadiens, à demander au gouvernement de rendre des comptes sur les progrès accomplis en regard de ses engagements en matière d'environnement et de développement durable.

2. Si les questions environnementales que nous vérifions semblent parfois n'avoir que peu de liens avec notre quotidien, il n'en est rien. À terme, elles concernent la sécurité et la beauté de notre milieu de vie et de loisirs, l'orientation de notre économie, voire le contenu de notre assiette. Beaucoup de ces questions sont complexes et les progrès accomplis sont souvent le fruit d'efforts considérables. Pourtant, le gouvernement fédéral peut faire bien davantage pour s'assurer de l'efficacité de ses politiques environnementales et du respect de ses engagements.

Pièce 1 **Les travaux du commissaire**

Le commissaire à l'environnement et au développement durable s'occupe du volet environnemental du mandat du Bureau du vérificateur général du Canada. Ses travaux s'articulent autour des activités suivantes.

La vérification axée sur les résultats

Dans le cadre de nos vérifications de la gestion, nous vérifions si les mesures destinées à donner suite aux politiques fédérales en matière d'environnement et de développement durable sont mises en œuvre sous le signe de l'efficacité et donnent des résultats. Lorsque nous sélectionnons nos sujets de vérification, nous tenons compte d'une gamme de facteurs et de suggestions. Nous surveillons en outre les progrès des ministères relativement aux recommandations formulées à la suite de vérifications antérieures et nous faisons un suivi des activités vérifiées précédemment.

La surveillance des stratégies de développement durable

Certains ministères et organismes sont légalement tenus de préparer une stratégie de développement durable et de la mettre à jour tous les trois ans. Ces stratégies devraient être le principal élément moteur d'une gestion responsable, sur le plan de l'environnement et du développement durable, dans l'ensemble de l'administration fédérale. Nous évaluons la qualité des stratégies, nous surveillons les progrès accomplis par les ministères et les organismes en regard de certains des engagements énoncés dans leur stratégie et nous faisons rapport à cet égard.

La gestion du processus de pétitions conçu pour les Canadiens

Le processus de pétitions a été créé par le Parlement afin de permettre aux Canadiens de recevoir rapidement, de la part des ministres fédéraux, des réponses à des questions précises qui sont liées à l'environnement et au développement durable et qui relèvent de l'État fédéral. Les pétitions ont amené les ministères fédéraux à prendre certaines mesures, notamment lancer de nouveaux projets environnementaux, faire le suivi d'infractions présumées et modifier ou préciser des politiques ou des pratiques. Un répertoire des pétitions se trouve à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais.

Défis et possibilités

3. À la lumière de ce que nous avons constaté cette année, j'ai relevé trois éléments qui, à mon avis, peuvent et doivent être grandement améliorés. Le gouvernement fédéral devrait :

- mieux utiliser les outils de prise de décisions et les outils stratégiques du secteur public afin de favoriser un développement respectueux de l'environnement;
- mesurer de façon plus uniforme les résultats des efforts des organisations fédérales, de sorte que les Canadiens puissent évaluer les progrès et les choses qu'il reste à faire;
- en faire davantage pour assurer une reddition de comptes efficace en regard des résultats.

4. La nécessité d'améliorer ainsi les pratiques de gestion apparaît nettement, d'une année à l'autre, dans nos travaux de vérification. Ces améliorations sont essentielles au respect par le gouvernement fédéral de ses engagements en matière d'environnement et de développement durable. Compte tenu de la vaste expérience des gestionnaires fédéraux et de la qualité des services-conseils disponibles, le problème n'est pas une question de savoir de quelle manière instaurer ces améliorations, mais plutôt une question de priorités et de volonté.

5. Je demeure convaincue que le gouvernement fédéral devra également faire preuve d'un leadership fort pour tirer profit de son immense potentiel comme protecteur de l'environnement et promoteur du développement durable. Près de 20 ans après l'adoption du terme « développement durable » dans la langue courante, ce concept a fait la preuve de sa pérennité et de sa valeur. Le Parlement du Canada a également souscrit au concept et les parlementaires ont un rôle majeur à jouer pour ce qui est de faciliter la réalisation de progrès valables.

6. Enfin, il me semble primordial de réfléchir au contexte international des questions liées à l'environnement et au développement durable. Compte tenu des sondages, je crois que les Canadiens veulent que leur gouvernement respecte ses engagements internationaux en matière d'environnement. Un tel respect cadre avec le rôle du Canada dans le monde et sa réputation. Ces engagements exigent habituellement des interventions tant au pays qu'à l'étranger, puisque les problèmes environnementaux qu'ils tentent de régler existent au Canada et ailleurs également.

7. Toutefois, je crains que la réputation et la situation du Canada comme protecteur de l'environnement ne perdent de son lustre. Ainsi, le Conference Board du Canada a évalué le rendement relatif de 23 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relativement à un éventail de questions environnementales, au moyen des données de l'OCDE. Selon cette évaluation, le rendement global du Canada en matière d'environnement s'est dégradé, passant du déjà décevant 12e rang en 2002 au 16e rang en 2003. Les sondeurs d'opinion ont également remarqué un déclin de la confiance des Canadiens envers leur pays : ces derniers ne croient pas que le Canada fasse preuve d'un leadership fort à l'égard des questions environnementales.

8. Compte tenu de tout cela, j'accorde cette année une attention toute particulière aux mesures prises par le gouvernement fédéral pour donner suite à ses engagements internationaux en matière d'environnement et de développement durable. De plus, je souligne certains des éléments clés du développement durable sur lesquels je me pencherai dans les années à venir.

Selon nos vérifications, il faut revenir aux pratiques élémentaires

9. Selon les vérifications que nous avons effectuées cette année (voir la pièce 2), les chapitres du présent Rapport ont permis de relever certains résultats concluants pour les programmes fédéraux. En ce qui concerne la portée internationale des efforts consentis par le gouvernement fédéral, par exemple :

- le Canada atteint les objectifs fixés dans les accords internationaux pour ce qui est de contribuer à protéger la couche d'ozone stratosphérique et, en vertu d'un accord bilatéral sur la qualité de l'air, surveille les émissions de polluants à l'origine du smog;
- pour ce qui est des projets de développement à l'étranger que nous avons vérifiés, l'Agence canadienne de développement international tient compte des besoins formulés par les collectivités en contribuant à leur donner accès à l'eau et à protéger les ressources en eau.

De plus, je souligne qu'un rapport distinct publié en 2004 par la vérificatrice générale montre qu'Exportation et développement Canada a amélioré ses processus d'examen environnemental pour les projets liés aux opérations d'exportation que cette société appuie.

Pièce 2 **Nos vérifications de 2004**

Cette année, nos vérifications ont porté sur les questions suivantes :

- cinq accords internationaux en matière d'environnement (chapitre 1);
- l'aide publique au développement et l'environnement dans le cadre des travaux de l'Agence canadienne de développement international (chapitre 2);
- les engagements pris dans la deuxième série de stratégies de développement durable concernant l'utilisation du régime fiscal en faveur du développement durable et la gestion des déchets solides de bureau (chapitre 3);
- l'évaluation environnementale stratégique (chapitre 4);
- les stocks, l'habitat et l'aquaculture du saumon (chapitre 5);
- les engagements pris à la suite de pétitions soumises antérieurement qui portaient sur d'anciens dépotoirs militaires en mer, le poisson transgénique et le projet pilote visant à encourager les fonctionnaires à utiliser les transports en commun (chapitre 6).

Un résumé des points saillants de ces vérifications se trouve à la fin du présent document.

Un rapport de vérification des processus d'examen environnemental à Exportation et développement Canada, effectuée en vertu de la *Loi sur le développement des exportations*, a été présenté au Parlement cette année.

Les ministères continuent aussi de répondre aux préoccupations que soulèvent les citoyens par le truchement de notre processus de pétitions. Dans la plupart des cas où nous avons fait un suivi de leurs réponses cette année, nous avons constaté qu'ils avaient pris des mesures pour donner suite à leurs engagements.

10. De tels résultats reflètent le dévouement et le travail acharné de fonctionnaires fédéraux. Pourtant, nos vérifications de cette année ont permis de relever quelques lacunes graves qui semblent révéler des faiblesses sous-jacentes dans les méthodes de gestion. Nos travaux antérieurs montrent clairement que ces faiblesses ne se limitent pas aux activités vérifiées cette année. Je suis persuadée que le fait que le gouvernement ait failli jusqu'à maintenant à maîtriser certains principes fondamentaux d'une saine gestion — outils, mesure et reddition de comptes — donne lieu à des pratiques non efficientes et mine ses chances de progresser et de réussir dans les années à venir.

Outils éprouvés souvent sous-utilisés

D'importants outils d'aide à la décision sont peu ou mal utilisés

11. Divers outils d'évaluation peuvent servir à recueillir l'information nécessaire pour prendre des décisions qui contribuent à la pérennisation de l'environnement, de l'économie et de la société. Les vérifications effectuées cette année indiquent que le gouvernement, à tous les échelons hiérarchiques, utilise mal certains des importants outils d'aide à la décision qui existent.

12. L'utilisation de l'évaluation environnementale stratégique est loin d'être adéquate pour répondre à son objectif d'orienter l'élaboration des politiques et des programmes. L'évaluation environnementale stratégique consiste à étudier, dès l'étape de la planification, les politiques et les programmes pour s'assurer qu'il y ait examen minutieux de leurs effets possibles sur l'environnement avant qu'ils soient approuvés. Cette évaluation sert d'assise pour décider de la pertinence de donner suite à une initiative et de la façon d'en maximiser les effets positifs et d'en réduire les effets négatifs. Elle pourrait constituer l'un des outils d'aide à la décision les plus puissants du gouvernement en matière d'environnement.

13. Selon nos vérifications effectuées en 1998 et en 2000, les progrès réalisés pour mettre en œuvre la directive du Cabinet, d'abord publiée en 1990, qui oblige les ministères à effectuer des évaluations environnementales stratégiques, ont été lents et insatisfaisants. Les résultats globaux de notre vérification de cette année indiquent que la plupart des ministères n'ont pas encore déployé d'efforts sérieux pour suivre cette directive. Ainsi, rien ne garantit que les décideurs disposent de l'information dont ils ont besoin pour tenir compte de l'environnement lorsqu'ils façonnent l'avenir du Canada dans des domaines clés comme l'aquaculture, l'agriculture et la fiscalité.

14. L'évaluation environnementale n'est pas pleinement utilisée en ce qui concerne les projets de développement international que nous avons examinés. L'évaluation environnementale devait constituer un outil destiné à évaluer les projets. L'Agence canadienne de développement international

reconnaît même depuis longtemps son importance à ce titre. Pourtant, l'Agence fournit peu de lignes directrices sur l'analyse environnementale des projets qui ne sont pas assujettis à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Ces projets, pour lesquels une analyse environnementale est recommandée mais facultative, représentent environ 90 p. 100 des initiatives de l'Agence. Même pour les projets visés par la *Loi* que nous avons examinés, l'évaluation environnementale était considérée comme une simple formalité plutôt que comme un outil efficace de planification de projet.

15. **Pêches et Océans Canada n'a pas appliqué une méthode axée sur les risques pour gérer les répercussions possibles sur l'habitat du poisson dans la région du Pacifique.** Un large éventail de projets de développement — qu'il s'agisse d'activités aquacoles jusqu'à l'exploitation des forêts côtières, en passant par des projets touchant le littoral — sont présentés à Pêches et Océans Canada qui est responsable de déterminer s'ils devraient être approuvés et, le cas échéant, à quelles conditions. Puisque le Ministère n'a pas adopté une stratégie axée sur les risques, il n'est pas en mesure de faire porter ses efforts sur les projets et zones les plus à risque pour l'habitat du poisson dans la région du Pacifique.

Des outils stratégiques pourraient contribuer à modifier les comportements

16. Le gouvernement fédéral dispose aussi d'un large éventail d'outils pour inciter les citoyens et les organisations à « écologiser » leurs comportements et leurs activités. Ces outils vont des règlements aux mesures d'ordre financier, en passant par les accords volontaires ou le marketing social. J'ai toujours la conviction que le gouvernement fédéral doit déployer toute la gamme de ses pouvoirs réglementaires, économiques et autres pour respecter ses engagements. Nos travaux de vérification de cette année font ressortir le fait que les moyens d'action disponibles ne sont pas pleinement utilisés.

17. Ainsi, nous avons relevé des cas où les initiatives du gouvernement visant à élaborer des règlements ou d'autres mécanismes de contrôle n'avaient pas encore été menées à terme. Promis par Pêches et Océans Canada il y a plus de dix ans, certains règlements visant le poisson transgénique ne sont toujours pas prêts. De plus, il y a eu peu de progrès pour ce qui est de déterminer la façon de contrôler, que ce soit par voie de règlements ou par d'autres moyens, les rejets de substances qui sont générées par des exploitations aquacoles et qui peuvent être nocives pour les stocks de poissons et leurs habitats.

18. **Finances Canada n'a pas procédé à l'évaluation systématique des possibilités et des moyens d'utiliser le régime fiscal en vue de faire progresser le développement durable.** Le rôle de Finances Canada est de donner des avis et de faire des analyses. Pourtant, il n'a pas évalué la mesure dans laquelle le régime fiscal entrave ou favorise le développement durable. Il est difficile aussi de déterminer les résultats que le Ministère espère obtenir par les engagements fiscaux qu'il a pris dans sa stratégie de développement durable de 2001-2003.

19. Autrement dit, le gouvernement fédéral n'a pas établi de fondement systématique permettant de décider de la pertinence d'exploiter le potentiel du régime fiscal pour aider le Canada à orienter son économie vers le développement durable, et de la façon de le faire. Depuis au moins dix ans, le gouvernement fédéral reconnaît le rôle crucial que peuvent jouer les instruments économiques — y compris les mesures fiscales — pour favoriser le développement durable. L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) — organisation internationale bien connue et respectée dont fait partie le Canada — a constaté à maintes reprises que le Canada devait utiliser plus d'instruments économiques, et surtout les réformes fiscales « écologiques », pour favoriser l'environnement. Comme le reconnaît le gouvernement du Canada, d'autres pays de l'OCDE se servent davantage de ces instruments.

Mesure des résultats

Sommes-nous dans la bonne voie?

20. Ce qui me contrarie souvent, dans mes fonctions de commissaire, c'est qu'il est difficile de recueillir de l'information sur les résultats obtenus par les programmes et les activités que nous vérifions. Les initiatives du gouvernement fédéral à l'égard de l'environnement et du développement durable donnent-elles les résultats attendus? Sont-elles une véritable solution aux problèmes qu'elles étaient censées régler ou permettent-elles de favoriser les changements positifs voulus? L'environnement est-il en meilleur état? Il ne sera jamais facile d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées et de préciser les tendances relativement aux questions environnementales complexes. Cependant, le gouvernement peut et doit faire plus pour surmonter ces difficultés si nous voulons avoir l'assurance qu'il consacre ses ressources et ses efforts à bon escient.

21. Les vérifications de cette année ont permis de cerner de bonnes pratiques dans l'évaluation des résultats. Dans le cadre de deux des accords internationaux en matière d'environnement que nous avons vérifiés (le Protocole de Montréal et l'annexe sur l'ozone de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air), les résultats attendus sont clairement définis et Environnement Canada évalue et communique les résultats en regard des attentes. Quant à Pêches et Océans Canada, il connaît la situation des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, situation que nous avons étudiée dans le cadre de notre examen de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons. Par contre, ce ministère ne peut pas toujours démontrer que les objectifs de conservation pour ces stocks sont atteints.

22. Cependant, la mesure juste des résultats semble être l'exception et non la règle. Dans de nombreux cas, nous avons trouvé peu de données sur ce qui se passe dans les faits et il est difficile de savoir si les activités du gouvernement fédéral génèrent les changements voulus. Ainsi, Transports Canada ignore l'ampleur de la pollution par les hydrocarbures des navires au Canada atlantique. Environnement Canada ne sait pas dans quelle mesure la conservation des zones humides visées par l'accord international est assurée. Et les données dont dispose Pêches et Océans Canada sur le saumon du

Pacifique et son habitat sont toujours fragmentaires, tout comme ses connaissances sur les répercussions possibles de la salmoniculture sur les écosystèmes aquatiques et les stocks de saumon sauvage. Tous les projets d'aide au développement que nous avons vérifiés, sauf un, ne prévoyaient pas d'indicateurs pour surveiller la pérennité de l'environnement. De nombreuses vérifications effectuées par les années passées ont permis de constater des lacunes semblables dans d'autres programmes.

23. Le gouvernement fédéral ne dispose même pas de données exhaustives sur les résultats de la gestion de ses propres déchets solides de bureau. Bien qu'il existe de nombreuses initiatives de recyclage de ces déchets, les ministères n'ont pas l'information nécessaire pour évaluer leurs progrès. Le gouvernement dans son ensemble ignore s'il a atteint l'objectif qu'il s'était fixé en 1990, soit de réduire de 50 p. 100 la quantité de ses déchets avant l'an 2000. En fait, parmi les six ministères et organismes que nous avons vérifiés, un seul — l'Agence des douanes et du revenu du Canada — a pu faire la preuve qu'il avait respecté les engagements énoncés dans sa stratégie de développement durable en ce qui concerne la gestion des déchets solides de bureau. Il serait possible d'utiliser des méthodes d'échantillonnage économiquement efficaces, mais la plupart des ministères n'ont même pas déterminé de quelle manière ils comptent mesurer leurs progrès. Étant donné que les organisations gouvernementales demeurent incapables de faire la preuve qu'elles font des progrès à cet égard, on peut remettre en question l'engagement du gouvernement de donner l'exemple par ses propres activités.

Reddition de comptes

Rendement, résultats et conséquences

24. Les vérifications de cette année nous ont fourni encore une fois la preuve qu'il existe des lacunes généralisées pour ce qui est de la reddition de comptes en matière d'environnement et de développement durable. Le Rapport de la vérificatrice générale de décembre 2002 proposait la définition suivante :

> La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

25. Un des premiers maillons essentiels de la chaîne de reddition de comptes — des attentes clairement définies en matière de rendement et de résultats — est souvent faible, voire inexistant. Par exemple, en 1997, le vérificateur général avait constaté la nécessité de préciser les objectifs et les cibles opérationnels pour assurer la pérennité des stocks de saumon. Même si l'on a acquis la preuve d'année en année que certaines populations de saumon sont menacées, en l'absence d'une politique concernant l'espèce, Pêches et Océans Canada n'a toujours pas d'orientation ni d'objectifs globaux précis en matière de gestion de la pêche au saumon et des ressources.

26. Au cours de certaines des autres vérifications de cette année — celles concernant l'aide publique au développement, les accords internationaux en matière d'environnement et les engagements à l'égard de l'utilisation du

régime fiscal —, nous avons aussi constaté que les attentes n'avaient pas été définies ou qu'elles avaient été mal formulées. Ces constatations figuraient déjà dans des rapports antérieurs.

27. Les maillons suivants de la chaîne de reddition de comptes concernent l'évaluation du rendement et des résultats et la mise en œuvre de mesures correctives. Au cours de notre vérification des accords internationaux en matière d'environnement, nous avons constaté que certains ministères n'ont pu montrer de quelle manière leurs gestionnaires s'acquittaient de leurs responsabilités en matière de surveillance et d'examen. Notre vérification de l'évaluation environnementale stratégique a montré que, 14 ans plus tard, aucune assise solide pour mieux utiliser cet outil de surveillance n'a été établie, car aucune évaluation officielle n'a été faite sur les effets, les obstacles ou les facteurs de réussite. En outre, le projet de laissez-passer pour le transport en commun, lancé par le gouvernement fédéral à la suite d'une pétition soumise à notre bureau, est élargi sans une évaluation du rapport coût-efficacité de l'initiative.

28. **Qui est responsable et qu'advient-il lorsque les résultats ne sont pas atteints?** La reddition de comptes ne porte pas suffisamment à conséquences pour les responsables. Je m'inquiète particulièrement du fait que les hauts fonctionnaires qui ne se conforment pas aux directives émanant des organismes centraux du gouvernement fédéral n'ont pas à en subir les conséquences. Prenons en exemple le grand nombre de ministères qui ne suivent pas la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale stratégique. Nous avons constaté que les ministères qui avaient fait le plus de progrès étaient ceux où l'engagement de la haute direction était manifeste. Pourtant, même si la directive a été adoptée il y a 14 ans, le gouvernement fédéral n'a pas encouragé les responsables à s'engager à cet égard, ce qui aurait pu être fait en procédant à un examen systématique de la conformité des ministères à cette directive et en demandant aux sous-ministres de rendre des comptes.

Perspectives d'avenir : un leadership qui saisit les occasions

Le leadership est essentiel à tous les échelons pour contrer l'inertie et améliorer l'efficacité

29. **Une façon de faire preuve de leadership, c'est de prendre des mesures pour régler les problèmes soulevés dans nos rapports.** Une démarche possible à cet égard consiste à présenter des réponses claires et constructives aux recommandations formulées dans nos rapports. En regard de ce critère, la qualité des réponses aux recommandations de cette année varie énormément. En ce qui concerne les engagements internationaux en matière d'environnement que nous avons vérifiés, les réponses des ministères à nos recommandations sont généralement claires et constructives, tout comme d'ailleurs la réponse générale du gouvernement du Canada — une

promesse d'améliorer les rapports et la reddition de comptes sur les résultats de ces engagements internationaux. Dans l'hypothèse d'un leadership suffisant pour assurer le respect de cette promesse, ces engagements devraient aider le gouvernement à mieux faire en sorte que ces obligations internationales en matière d'environnement se transforment en résultats pour les Canadiens.

30. Parallèlement, les réponses aux recommandations de notre chapitre sur l'évaluation environnementale stratégique semblent prometteuses pour ce qui est d'exploiter le potentiel de cet important outil. Ainsi, l'obligation pour les hauts fonctionnaires de rendre compte du respect de la directive du Cabinet est clairement affirmée. De plus, le Bureau du Conseil privé s'est engagé à voir à ce qu'une évaluation de cette directive soit terminée d'ici 2008 et qu'elle porte également sur l'état de la mise en œuvre. En faisant davantage pour qu'il y ait reddition de comptes sur le rendement et les résultats, les organismes centraux, comme le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, peuvent inciter les ministères à être plus responsables en matière d'environnement et de développement durable.

31. Par ailleurs, les réponses à d'autres recommandations découlant des vérifications de cette année illustrent l'absence de volonté de leadership. Ainsi, Finances Canada a indiqué qu'il compte s'en tenir au *statu quo* dans l'analyse du potentiel du régime fiscal à favoriser le développement durable. Pourtant, le régime fiscal représente sans contredit un important moyen de faire des progrès à cet égard, et la stratégie de développement durable de Finances Canada, à l'instar de celle d'autres ministères, se veut un moyen de promouvoir la convergence entre les programmes de protection de l'environnement et de développement économique. Autre exemple, dans les réponses à nos recommandations sur les déchets solides de bureau, il n'est aucunement question du renouvellement des objectifs pour la gestion des déchets, et d'autres aspects ne sont pas abordés clairement.

32. **Les faiblesses systémiques liées à la définition et au respect des objectifs environnementaux peuvent également être résolues grâce à un leadership plus marqué de la part des hauts fonctionnaires.** Nos vérifications de cette année et des années antérieures révèlent qu'il y a une vaste gamme des pratiques de gestion inadéquates en regard de certains principes de gestion élémentaires. Toutefois, nous avons aussi constaté que le fait d'avoir un leadership aux échelons supérieurs procure des avantages — les stratégies de développement durable sont de meilleure qualité et les efforts consacrés en vue de respecter les engagements en matière d'environnement sont plus soutenus. Aucun ministère ni aucun organisme ne peut être cité en exemple pour avoir constamment fait preuve d'un leadership fort. Toutefois, dans les travaux que nous avons menés au fil des ans, nous avons constaté qu'Industrie Canada et Ressources naturelles Canada comptent parmi les ministères qui ont plutôt bien fait à ce titre.

33. **La gestion est simplement le moyen d'atteindre un but.** Il faut un leadership pour mieux définir les buts en eux-mêmes — un Canada durable pour les Canadiens et les Canadiennes! Selon le premier ministre Paul

Martin : « Le développement durable ne peut pas être uniquement un vœu pieux, mais il doit sous-tendre la croissance économique ». Comme bon nombre l'ont souligné, il sera nécessaire, pour y arriver, de faire évoluer en profondeur la mentalité de ceux qui sont allergiques au changement. Sauf pour quelques foyers de progrès et d'innovation, je vois peu d'indices d'efforts systématiques déployés pour promouvoir un tel changement ou pour encourager les fonctionnaires innovateurs et dynamiques, capables de reconnaître et d'exploiter les possibilités de favoriser le développement durable au sein de leur propre organisation.

34. En somme, d'après mes observations, il y a un besoin pressant d'un leadership fort pour que le gouvernement, dans son ensemble, délaisse une culture du moindre effort, de façon à canaliser la créativité et l'innovation et à produire des résultats.

Il faut baliser clairement les stratégies de développement durable des ministères

35. Je crois que les stratégies de développement durable exigées des ministères fédéraux (voir la pièce 3) peuvent être une preuve tangible de la mise en œuvre des engagements énoncés par le gouvernement en matière de développement durable. C'était certainement ce que voulait le gouvernement lorsqu'il a fait de ces stratégies la pierre angulaire de sa démarche et qu'il a donné au commissaire le mandat de surveiller les progrès accomplis par rapport à ses engagements et d'en faire rapport chaque année. Cependant, le gouvernement ne fait pas tout ce qu'il faut pour accroître ou seulement maintenir la pertinence des stratégies.

36. Le gouvernement fédéral a bien posé les jalons de la première série de stratégies dans le *Guide de l'écogouvernement* publié en 1995. Rédigé en vue d'aider les ministères à définir leurs objectifs en matière de développement durable et à préparer des plans d'action pour les réaliser, ce guide a été signé par le premier ministre d'alors et son cabinet. J'ai l'impression que, depuis ce temps, la qualité des orientations émanant des organismes centraux n'a pas été à la hauteur ni des besoins ni des possibilités. Depuis dix ans, aucun document n'a été produit en vue de vraiment remplacer ce guide — eu égard à sa qualité, à son orientation et à son profil.

37. J'ai le sentiment, et il est partagé par plus d'un haut fonctionnaire, que les efforts des ministères pour mettre en œuvre leur stratégie porteront des fruits à la condition que le gouvernement indique clairement l'objectif qu'il veut atteindre et les principales étapes pour y arriver.

Il faut définir une stratégie et une vision de développement durable pour l'ensemble du gouvernement fédéral

38. Il n'est tout simplement pas réaliste de mettre tous les engagements fédéraux en matière de développement durable sur un pied d'égalité. Bien que chacun des ministères doive examiner un large éventail de questions liées au développement durable et déterminer si elles touchent son propre mandat, il serait plus facile de passer en revue la multitude de possibilités si un ensemble de priorités à court et à long terme était défini à l'échelle du gouvernement fédéral. Cela aiderait aussi à faire converger les orientations sur les diverses

Pièce 3 **La nouvelle série de stratégies de développement durable**

La troisième série de stratégies de développement durable des ministères a été présentée au Parlement en février 2004. Nous avons examiné les nouvelles stratégies en vue de déterminer la mesure dans laquelle elles répondent aux attentes que j'ai formulées en 2003 (*Les stratégies de développement durable — Des résultats positifs à obtenir*).

Cette fois encore, la qualité des stratégies varie grandement. En ce qui a trait aux aspects positifs, précisons que plusieurs stratégies traduisent des orientations plus claires qui permettent d'agir. Elles contiennent, en majorité, un énoncé de vision qui indique souvent les résultats attendus à long terme. De plus, les cibles fixées dans bon nombre des stratégies sont plus précises et sont assorties d'une échéance comparativement à celles des stratégies précédentes. Par contre, si l'on veut être en mesure d'évaluer les progrès accomplis, il faut que de nombreuses stratégies soient encore plus précises, surtout en ce qui concerne l'ampleur des modifications visées.

Je constate que certains ministères ont mis à l'essai diverses méthodes pour optimiser l'efficacité de leur stratégie, notamment en les reliant plus directement à la planification de leurs activités. Étant donné que l'innovation est généralement synonyme d'engagement, je suis encouragée quand j'en vois les signes. Toutefois, dans la mêlée, il importe de ne pas perdre de vue les objectifs et les engagements en matière de développement durable. D'un point de vue plus général, il est à mon avis essentiel que le gouvernement examine les leçons tirées des processus et des initiatives mis en œuvre depuis la publication des premières stratégies. Il faut que ce soit fait au plus tôt afin que l'on se serve des résultats de cet examen pour améliorer la prochaine série de stratégies.

Au bout du compte, bien sûr, l'important n'est pas seulement la manière dont ces stratégies sont conçues ou orientées, mais également ce qu'elles contiennent et la mesure dans laquelle elles sont mises en œuvre. À première vue, je remarque des objectifs et des engagements importants. Je constate, par ailleurs, que certaines stratégies sont toujours axées sur des activités de formation, comme la sensibilisation des employés. Je ne conteste pas la nécessité de préparer le terrain ainsi; mais on pouvait raisonnablement espérer que les buts et les cibles soient plus substantiels dans la troisième série de stratégies.

À partir de 2005, je vais mettre l'accent en partie sur la manière dont on utilise les stratégies pour traiter de certaines questions qui concernent plusieurs ministères et la manière dont elles sont liées à d'autres mesures prises par le gouvernement fédéral relativement à ces mêmes questions. Je vais continuer à vérifier si les engagements — qui sont les fondements mêmes des stratégies — sont respectés.

initiatives qui s'y rattachent (voir la pièce 4) et à amener les divers ministères à se concerter davantage pour étudier des questions fondamentales.

39. C'est pourquoi, au risque de donner une impression de déjà-vu aux personnes qui ont lu mes précédents rapports, j'encourage fortement le gouvernement fédéral à définir une vision à la fois mobilisatrice et explicite pour un Canada durable ainsi qu'une stratégie pangouvernementale pour la réaliser. Les ministres, les parlementaires, les fonctionnaires à tous les échelons et la population en général doivent prendre part à cet exercice.

40. Je ne suis pas seule à réclamer une stratégie cohérente. En fait, lors de grands rassemblements internationaux, le gouvernement fédéral s'est lui-même engagé à élaborer une stratégie globale. La tâche compte son lot de difficultés, mais demeure réalisable. Le gouvernement de bon nombre de pays

Pièce 4 **Donner suite aux engagements pris lors des sommets mondiaux**

Par définition, une stratégie fédérale de développement durable devrait être en lien avec d'autres politiques et initiatives pertinentes. Les deux sommets mondiaux sur le développement durable — le premier a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992 et le deuxième, à Johannesburg en 2002 — en donnent d'excellents exemples. Il faut reconnaître que le gouvernement fédéral a fait quelque peu avancer la cause lors de ces sommets. En outre, il fait partie de la minorité de gouvernements qui respectent, de manière plus ou moins continue, les normes en matière de rapport qui ont été établies par la Commission du développement durable (organe onusien chargé d'assurer le suivi des accords signés lors des sommets).

Malheureusement, il existe peu d'indices qu'un plan cohérent a été mis en œuvre pour donner suite aux engagements pris à Johannesburg. Depuis le sommet, je surveille la participation active des hauts fonctionnaires à cet égard. La tâche n'a pas été très difficile. En effet, après deux ans, le gouvernement n'a toujours pas instauré un plan global pour donner suite aux engagements qui sont prioritaires pour le Canada. Bien que la mise en œuvre des engagements pris lors du sommet soit l'une des trois priorités du gouvernement du Canada pour la nouvelle série de stratégies de développement durable, seulement quelques ministères ont intégré certains des engagements auxquels ils comptent donner suite dans leur stratégie.

Dans mon rapport de 2002, je demandais qu'un plan d'action soit élaboré pour donner suite aux engagements. À tout le moins, et c'est la démarche que prévoient d'autres pays, il est possible d'intégrer de manière explicite, dans la stratégie pour l'ensemble du gouvernement, des mesures pour respecter les engagements clés.

(dont le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, la Norvège, le Danemark et la Pologne) et certaines organisations régionales (les États baltes, l'Union européenne) ont préparé et commencé à instaurer des stratégies pangouvernementales, nationales ou régionales. Le Canada pourrait en faire tout autant.

Les parlementaires et les hauts fonctionnaires doivent jouer un rôle de premier plan

41. **Pour faire progresser le développement durable, il est primordial que le Parlement demande au gouvernement de rendre des comptes.** Les ministères s'intéressent aux audiences des comités parlementaires. Ceux-ci peuvent grandement favoriser des progrès dans le domaine de l'environnement et du développement durable, surtout s'ils font des suivis périodiques pour s'assurer que les ministères prennent les mesures nécessaires.

42. Nos rapports sont un des outils mis à la disposition du Parlement pour l'aider à demander au gouvernement de rendre des comptes sur ses responsabilités en matière d'environnement et de développement durable. Aussi, je trouve encourageant de constater que les parlementaires utilisent de plus en plus nos travaux. Au cours de la dernière année, les comités de la Chambre des communes et du Sénat ont tenu des audiences sur les quatre chapitres de mon rapport de 2003. Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a montré un intérêt particulièrement grand pour nos rapports. Je profite de l'occasion qui m'est offerte pour remercier l'ancien président du comité, M. Charles Caccia, de l'attention qu'il a prêtée à nos travaux.

43. Les stratégies de développement durable déposées au Parlement sont un autre outil important pour surveiller le rôle joué par les ministères en matière de développement durable. Étant donné l'éventail de ministères et d'organismes tenus de préparer des stratégies, elles concernent la plupart des comités parlementaires. Si les stratégies ministérielles faisaient l'objet d'audiences des comités, les ministères en viendraient peut-être à leur accorder une plus grande attention.

44. Le Parlement doit disposer d'un volume accru d'information de meilleure qualité. À la lumière de nos vérifications, je m'inquiète de la qualité et de la disponibilité limitées de l'information destinée aux parlementaires. Ainsi, selon nos constatations, les parlementaires peuvent avoir à examiner des projets de loi sans disposer d'information adéquate sur leurs effets environnementaux possibles. En outre, s'ils veulent déterminer les progrès à l'égard de questions particulières, l'information sur les résultats en regard des objectifs visés est souvent déficiente, voire inexistante. Dans le présent Rapport, les chapitres portant sur les vérifications renferment des recommandations pour aborder ces problèmes.

45. L'heure est venue pour le Comité de coordination pour l'environnement et le développement durable, formé de sous-ministres, d'être à la hauteur des attentes. Un comité formé de sous-ministres — le Comité de coordination pour l'environnement et le développement durable — a été chargé de diriger et de coordonner les efforts du gouvernement en faveur du développement durable. Ce mandat fort et unique lui a été confié directement par le greffier du Conseil privé. À mon avis, le Comité n'exploite pas son plein potentiel.

46. En plus de mettre sur pied une stratégie fédérale, comme il l'a annoncé, le Comité pourrait prendre des mesures pour donner aux stratégies ministérielles un surcroît d'influence, de pertinence et d'utilité — par exemple en se faisant le maître d'œuvre d'un exercice consistant à tirer les leçons du passé pour aider à orienter la préparation de la prochaine série de stratégies. De façon plus générale, le Comité, par son leadership, pourrait aider à corriger les points faibles soulevés dans mes rapports, comme la sous-utilisation de l'évaluation environnementale stratégique.

Les initiatives mondiales en faveur du développement durable seront prises en compte dans mes travaux

47. Le gouvernement fédéral a souscrit à bon nombre des notions qui prévalent dans le monde sur les éléments clés qui caractérisent le développement durable. La pièce 5 énonce quelques-uns de ces éléments, sur lesquels il faut, à mon avis, se pencher avec attention pour construire un avenir durable pour le Canada. Dans le cadre de la rétrospective décennale prévue pour 2007, ces éléments constitueront le fondement d'une réflexion qui portera sur ce que nos vérifications et activités connexes nous apprennent sur les progrès du gouvernement fédéral en matière de développement durable.

48. L'engagement international du Canada a fait plus que nous aider à partager des points de vue communs avec d'autres pays concernant les éléments qui constituent le développement durable. Il est à l'origine d'engagements concrets à prendre des mesures. Lors de nos prochains travaux, nous continuerons d'examiner la manière dont le gouvernement donne suite à certains engagements internationaux, dont ceux qui découlent des sommets mondiaux.

Le saviez-vous?

Un nombre croissant de bureaux de vérification nationaux de par le monde vérifient des questions qui sont directement liées à l'environnement et au développement durable. Au cours des trois dernières années, ces bureaux ont effectué au total environ 400 vérifications environnementales. Nous avons créé des liens avec ces bureaux par l'entremise d'une organisation internationale regroupant ces bureaux de vérification et surtout grâce au Groupe de travail sur la vérification environnementale dont nous assurons la présidence (www.environmental-auditing.org). Pour mieux sensibiliser et accroître la compréhension, nous établissons des liens avec d'autres institutions internationales qui s'intéressent au rôle de la vérification dans le développement durable.

Pièce 5 **Quelques éléments clés du développement durable définis à l'échelle internationale**

Le principe de précaution. Lorsqu'il existe des risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique ne devrait pas retarder la mise en œuvre de mesures économiquement efficaces de prévenir la dégradation de l'environnement.

Une stratégie cohérente en faveur d'une production et d'une consommation respectueuses de l'environnement. Il faut réduire les déchets, la pollution et la quantité de ressources utilisées à des fins de production. Il faut aussi revoir les modes de consommation au sein des populations plutôt bien nanties de la planète.

Une stratégie intégrée pour la gestion des terres et de l'eau. Il faut concilier besoins humains fondamentaux, demande agricole et industrielle et protection de l'environnement; et la planification et les processus de développement doivent tenir compte des limites naturelles.

Les outils et les leviers. Il faut utiliser souvent et efficacement les outils pertinents pour améliorer les processus décisionnels (comme l'évaluation environnementale) et modifier les comportements (notamment grâce à des mesures fiscales et financières, comme une réforme du régime fiscal, et à des mesures incitatives ou dissuasives).

La science et l'information. Il faut approfondir de manière continue la compréhension des interactions entre développement et environnement et utiliser mieux et plus souvent les connaissances acquises dans les processus décisionnels et la gestion.

Informer les parties prenantes et obtenir leur participation. La diffusion d'information et le renforcement des capacités sont des conditions *sine qua non* du développement durable. Il peut s'agir de faire connaître les effets des choix personnels, de diffuser de l'information sur les impacts du développement et les solutions et d'améliorer les moyens locaux d'administrer les ressources. En fin de compte, il s'agit de veiller à ce que les gens aient voix au chapitre lorsqu'il faut prendre des décisions qui ont un effet sur leur environnement.

Conclusion

49. Selon nos vérifications de cette année, il faut que les hauts fonctionnaires fassent preuve de leadership pour améliorer l'utilisation des outils de prise de décisions et des outils stratégiques, la surveillance et l'évaluation, ainsi que la reddition de comptes en regard des résultats. Sans un tel leadership, nous relèverons les mêmes problèmes et d'autres semblables dans les futures vérifications. Il incombe aux hauts fonctionnaires des ministères de mieux exploiter les possibilités de faire progresser le développement durable. En fait, les politiques et les engagements fédéraux actuels exigent qu'ils le fassent.

50. Par ailleurs, — c'est là un aspect tout aussi important — les changements profonds qu'il faut apporter pour que le développement durable se réalise au lieu de rester un vœu pieux exigeront :

- une vision audacieuse d'un Canada durable qui mobilisera les Canadiens et les Canadiennes;
- des priorités claires pour le gouvernement fédéral;
- une volonté éprouvée de concrétiser cette vision.

51. J'ai la conviction que cela est possible et indispensable pour que notre économie reste placée sous le signe de l'innovation et de la compétitivité et pour que nos concitoyens continuent de jouir d'une qualité de vie parmi les meilleures au monde. J'attends avec impatience le jour où leadership et créativité dans le domaine de l'environnement et du développement durable ne seront pas des faits isolés, mais constitueront plutôt la norme au sein de l'appareil fédéral.

Annexe Extraits de la *Loi sur le vérificateur général*

Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« commissaire » « commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).

« développement durable » « développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« ministère de catégorie I » « ministère de catégorie I »

a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques;*

b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);

c) tout ministère mentionné à l'annexe.

« ministre compétent » « ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

« stratégie de développement durable » « stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Rapports à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention – outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) – au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre;

f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mission

21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;

b) la protection de la santé des Canadiens;

c) la protection des écosystèmes;

d) le respect des obligations internationales du Canada;

e) la promotion de l'équité;

f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;

g) la prévention de la pollution;

h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir.

Pétition

22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception

(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre

(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux.

Contrôle

23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire

(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;

c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport

(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport.

Dépôt de la stratégie de développement

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

Révision de la stratégie et dépôt

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.

Assujettissement

(3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

Date fixée par le gouverneur en conseil

(4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Règlements

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable.

Points saillants des chapitres 1 à 6

Table des matières

Points saillants

Chapitre 1 Accords internationaux en matière d'environnement 1

Chapitre 2 Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement 3

Chapitre 3 Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau 5

Chapitre 4 L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes 8

Chapitre 5 Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture 10

Chapitre 6 Les pétitions en matière d'environnement 12

Accords internationaux en matière d'environnement

Chapitre 1 Points saillants

1.1 Comme les accords internationaux en matière d'environnement sont le reflet des grandes politiques du gouvernement sur d'importants enjeux environnementaux, les Canadiens devraient savoir ce qui a — ou n'a pas — été accompli dans le cadre de ces accords. Nous avons examiné cinq accords internationaux en matière d'environnement afin de voir si les ministères fédéraux responsables savent dans quelle mesure certains objectifs propres à ces accords sont atteints. Nous avons remarqué que les ministères ont un niveau variable d'information quant aux objectifs atteints en matière d'environnement et aux résultats obtenus dans le cadre des accords dont ils assument la responsabilité.

1.2 Nous avons observé que, tant pour le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone que pour l'Annexe sur l'ozone de l'Accord Canada-État-Unis sur la qualité de l'air, les résultats environnementaux attendus ont été définis et qu'Environnement Canada mesure les résultats réels en regard de ces attentes. Dans chaque cas, le Ministère sait dans quelle mesure il atteint les objectifs environnementaux que nous avons examinés.

1.3 Dans le cas de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, les diverses activités et les différents programmes de prévention de la pollution du gouvernement fédéral ne donnent pas suffisamment d'information à Transports Canada sur la pollution causée par les hydrocarbures des navires dans les eaux de l'Atlantique sous compétence canadienne. Pour ce qui est de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons, Pêches et Océans Canada connaît l'état des stocks auxquels nous nous sommes intéressés, mais le Ministère ne peut toujours montrer clairement que les objectifs de conservation ou de rétablissement des stocks sont atteints ou que ces stocks se situent aux niveaux visés ou à des niveaux viables. Par ailleurs, en ce qui a trait à la Convention relative aux zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar), le principal enjeu est qu'Environnement Canada n'a pas concrétisé l'objectif de conservation de la Convention en résultats à atteindre pour les 36 sites de zones humides inscrits du Canada.

1.4 L'établissement d'attentes claires et quantifiables en matière de résultats, puis la mesure des résultats obtenus en fonction de ces attentes peuvent représenter un défi de taille lorsqu'il s'agit de questions environnementales complexes. Notre examen de cinq accords internationaux sur l'environnement illustre toutefois les points suivants :

- lorsque les résultats attendus sont bien définis, les ministères sont mieux placés pour déterminer la mesure dans laquelle les objectifs de l'accord et les résultats visés sont atteints;
- lorsqu'il existe des contraintes ou des défis de taille liés à l'obtention des résultats visés en matière d'environnement, il faut plus de transparence dans la définition et la communication des résultats pouvant raisonnablement être obtenus;
- bien qu'il puisse s'avérer difficile d'établir des attentes en matière de rendement et de mesurer les résultats obtenus dans des dossiers environnementaux complexes, ce n'est pas une tâche impossible.

Contexte et autres observations

1.5 Les accords internationaux en matière d'environnement sont importants, puisqu'ils permettent à différents pays de travailler ensemble pour trouver des solutions aux enjeux environnementaux cruciaux ayant un caractère transnational ou mondial, notamment la pollution atmosphérique, les changements climatiques, la protection de la couche d'ozone et la pollution des océans. Au Canada, la qualité de l'environnement dépend non seulement de ce qui se fait à l'intérieur des frontières nationales, mais aussi des activités qui s'exercent à l'étranger. Dans bien des cas, les mesures prises au Canada ne suffisent pas à elles seules à protéger l'environnement, les ressources et la santé des Canadiens. Il faut travailler avec les autres pays à l'adoption de solutions communes aux problèmes environnementaux d'envergure internationale qui ont des répercussions directes sur les Canadiens.

1.6 Ces dernières années, le gouvernement fédéral a entrepris un programme d'action en vue de rendre plus efficaces la gestion et la reddition de comptes dans le secteur public, et il s'est engagé à porter davantage attention aux résultats qui ont été obtenus grâce à l'utilisation des fonds publics. C'est dans cette optique que nous avons examiné la reddition de comptes à l'égard des résultats, dans le cadre de cinq accords internationaux.

Réaction des ministères. Les ministères visés – Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada – acceptent nos recommandations. Les réponses de chaque ministère, qui sont présentées immédiatement après les recommandations dans le chapitre, indiquent ce que les ministères comptent faire pour donner suite à ces recommandations.

Réaction du gouvernement du Canada. De plus, le gouvernement du Canada accepte notre recommandation sur la reddition de comptes des ministères fédéraux principaux, chargés des accords internationaux sur l'environnement. La réponse du gouvernement est présentée après cette recommandation (paragraphe 1.130 du chapitre 1).

Agence canadienne de développement international

L'environnement et l'aide au développement

Chapitre 2 Points saillants

2.1 L'accès à des réserves suffisantes d'eau potable est l'un des besoins les plus pressants des habitants des pays en développement. Plusieurs projets et activités de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) visent à combler ce besoin. Les projets que nous avons examinés ont une incidence positive sur la vie de leurs bénéficiaires et répondent aux besoins reconnus des collectivités. Au cours de nos travaux sur place, beaucoup de gens nous ont dit que l'ACDI était sensible aux besoins des pays. Nous avons constaté que la documentation sur les programmes de l'ADCI tient compte des besoins et des priorités en matière d'environnement et de développement durable des pays que nous avons visités.

2.2 L'ACDI expérimente différents moyens d'assurer la durabilité à long terme de ses projets. Elle adopte pour leur conception et leur mise en œuvre une approche participative qui met l'accent sur la prise en charge locale et le renforcement des capacités. L'Agence doit maintenant surveiller les résultats à long terme de ces expériences.

2.3 L'approche globale de l'ACDI en ce qui concerne les questions liées à l'eau manque de cohérence. L'Agence n'a pas défini d'attentes ni d'orientation précises sur ce qu'elle désire accomplir, en particulier pour ce qui est des engagements liés à l'eau énoncés dans les accords internationaux. Il y a peu d'indications que ces engagements ont vraiment influé sur la programmation-pays. Les engagements stratégiques de l'ACDI sont multiples et variés, et le personnel sur le terrain ne sait pas exactement quels sont ceux qui doivent être respectés dans le cadre des programmes-pays et des projets exécutés. L'ACDI doit mettre à jour et rationaliser ses priorités et ses attentes, et axer ses efforts sur l'obtention de résultats concrets.

2.4 L'ACDI s'est efforcée d'intégrer la dimension de la durabilité de l'environnement dans ses prises de décision, mais elle n'a pas fait assez pour atteindre ses objectifs stratégiques. Les processus et la documentation que nous avons examinés ne nous ont pas fourni l'assurance que les projets étaient conçus de manière à respecter l'environnement. Dans certains cas, nous avons pu constater que le personnel de l'ACDI intégrait bien les considérations environnementales à ses projets. L'Agence doit cependant concevoir des outils et des directives pour l'examen de la durabilité de tous ses projets et programmes-pays du point de vue de l'environnement.

2.5 L'ACDI n'a pas de cadre de mesure du rendement et de communication de l'information sur le rendement lui permettant de mesurer de façon fiable ses progrès globaux en ce qui concerne l'eau et la durabilité de l'environnement. Certes, les projets que nous avons examinés comportent des

indicateurs servant à mesurer les résultats et les avantages immédiats et à long terme, mais il n'est pas prévu que ces derniers soient vraiment mesurés à long terme. C'est pourquoi l'Agence ne peut être certaine de la durabilité des résultats des projets.

Contexte et autres observations

2.6 En qualité d'organisme d'aide du Canada, l'Agence canadienne de développement international a donné près de 2 milliards de dollars en aide publique au développement aux pays en développement et aux organismes multilatéraux en 2002. Ces fonds étaient destinés à un large éventail de secteurs tels que l'éducation, la santé, le transport, l'énergie, l'agriculture et la foresterie. Le développement durable est un élément déterminant du mandat de l'ACDI.

2.7 L'ACDI œuvre dans un contexte international. Elle appuie de nombreux autres organismes d'aide, des organisations non gouvernementales, des institutions financières internationales et des organismes des Nations Unies, et collabore avec ceux-ci. La vérification portait sur sa programmation-pays. L'Agence a pris et appuyé de nombreux engagements en faveur de l'environnement et du développement durable, par le biais de divers protocoles, conventions, déclarations et sommets. Ces derniers ont fixé des objectifs environnementaux de grande portée et, très souvent, ont exigé des pays développés comme le Canada qu'ils aident les pays en développement.

2.8 Les préoccupations à l'égard de l'eau tiennent une place importante dans plusieurs accords, dont Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, la Convention sur la lutte contre la désertification et les Objectifs de développement pour le millénaire. Ces accords recommandaient une action concertée dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement, de la conservation de l'eau et de la gestion intégrée des ressources hydriques. Les questions liées à l'eau constituent depuis longtemps un domaine d'intérêt des programmes de l'ACDI.

2.9 L'environnement est un élément essentiel de l'aide au développement. À l'ACDI, l'environnement est à la fois un secteur de la programmation, notamment sur les plans de la biodiversité et de la pollution, et une priorité transsectorielle officielle. Dans sa Politique environnementale en matière de développement durable de 1992, l'ACDI s'est engagée à intégrer les considérations environnementales dans toutes ses prises de décision et ses activités. Tous les projets d'aide peuvent causer des dommages inattendus et c'est pourquoi ils doivent être planifiés et exécutés convenablement. De surcroît, les projets d'aide et les programmes-pays fournissent des occasions de faire progresser d'autres objectifs des projets par l'examen attentif des interactions entre l'environnement, les économies locales et les sociétés.

Réaction de l'Agence. L'Agence a accepté nos recommandations. Les réponses de l'Agence, y compris les mesures qu'elle met actuellement en œuvre ou qu'elle a l'intention de mettre en œuvre en réponse à nos recommandations, sont présentées dans le chapitre.

Les stratégies de développement durable

L'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau

Chapitre 3 Points saillants

3.1 Les ministères et les organismes fédéraux que nous avons vérifiés doivent faire davantage pour respecter leurs engagements en matière de développement durable sur deux points importants : l'examen des façons d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement, d'une part, et la gestion des déchets solides produits par les bureaux fédéraux, d'autre part.

3.2 **L'utilisation du régime fiscal.** Finances Canada a analysé un éventail de questions liées à ses engagements en matière fiscale. Il n'a toutefois pas indiqué clairement ce qu'il cherche à réaliser par ces engagements, en ce qui concerne les résultats visés ou attendus. La démarche qu'il a adoptée pour tenir ces engagements a été fragmentaire et non systématique, puisqu'il n'a pas défini les étapes importantes comme déterminer les domaines principaux exigeant une analyse. Par conséquent, le Ministère n'est pas à même d'indiquer au Parlement et à la population du Canada à quel point il a analysé la façon dont le régime fiscal entrave ou favorise la réalisation du développement durable.

3.3 L'examen systématique, fondé sur le risque, d'occasions déterminantes d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement constitue une étape importante en vue de déterminer dans quelle mesure le régime fiscal peut devenir un outil de développement durable.

3.4 **La gestion des déchets solides de bureau.** Dans leur stratégie de développement durable de 2001, les six ministères et organismes que nous avons examinés ont pris des engagements spécifiques pour gérer les déchets solides de bureau. Nous avons constaté que tous les bureaux où nous nous sommes rendus font du recyclage, mais les ministères ne peuvent démontrer qu'ils respectent tous leurs engagements.

3.5 Les initiatives de gestion des déchets dans les ministères découlent davantage de lois provinciales, de programmes municipaux et de l'engagement des employés que d'une orientation du gouvernement fédéral. Étant donné l'absence de mesures fiables et la disparité de l'information communiquée aux occupants des immeubles au sujet de leurs résultats en ce qui a trait à la gestion des déchets, les ministères et les organismes n'obtiennent probablement pas les meilleurs résultats possible. Il ne s'agit pas du modèle d'excellence que le gouvernement souhaite.

3.6 En 1990, le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif de réduire ses déchets de 50 p. 100 au plus tard en 2000. Il n'a pas appliqué de stratégie de mesure pour l'ensemble de ses activités ni attribué des responsabilités. À l'heure actuelle, le gouvernement ne sait pas s'il a atteint son objectif. Il faut une direction centrale si l'on veut établir les priorités à l'échelle du gouvernement et élaborer des lignes directrices, des outils et des pratiques visant la gestion des déchets solides dans le contexte de l'écologisation des activités gouvernementales.

Contexte et autres observations

3.7 La commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les progrès accomplis par les ministères et les organismes dans la mise en œuvre de leur stratégie de développement durable et elle fait rapport au Parlement à ce sujet.

3.8 **L'utilisation du régime fiscal.** Le régime fiscal, du fait qu'il influe sur le comportement des citoyens, peut avoir une incidence directe et indirecte importante relativement à l'environnement et au développement durable. À titre de ministère chargé d'analyser la structure du régime fiscal et de présenter des avis à ce sujet, Finances Canada peut infléchir le développement durable au Canada par une intégration améliorée de l'économie et de l'environnement. Dans son document intitulé *Stratégie de développement durable 2001-2003*, le Ministère a pris à cette fin trois engagements en matière fiscale.

3.9 Dans le cadre du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable en 2002, le gouvernement du Canada, de concert avec d'autres pays, a consenti à prendre certains engagements relatifs aux questions environnementales, tout en reconnaissant que le régime fiscal peut influer sur l'environnement.

Réaction de Finances Canada. Les réponses du Ministère à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. Le Ministère ne s'engage à prendre aucune autre mesure que celles déjà mises en œuvre ou prévues. Ces mesures ont déjà été prises en compte dans notre conclusion et nos recommandations. Par conséquent, le Ministère ne semble pas accepter nos recommandations.

3.10 **La gestion des déchets solides de bureau.** À titre de plus grande entreprise au Canada, de premier locateur et de premier propriétaire d'immeubles à bureaux, le gouvernement fédéral produit une quantité considérable de déchets, notamment des matières recyclables comme le papier, le carton, le métal et le verre. Nous avons fait la vérification de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (maintenant l'Agence du revenu du Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada), d'Anciens Combattants Canada, d'Environnement Canada, du ministère de la Justice Canada, de Ressources naturelles Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Réaction du gouvernement du Canada. Les réponses du gouvernement du Canada à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. Le gouvernement a indiqué les mesures qu'il a prises ou prévues afin de donner suite à nos recommandations. Cependant, il n'a pas précisé de quelle manière il prévoit prendre des mesures à l'égard de points précis de nos recommandations, ni même s'il prévoit en prendre. Par exemple, le gouvernement reste muet sur le renouvellement de ses objectifs en matière de gestion des déchets.

L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes

Chapitre 4 Points saillants

4.1 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'engagement des ministères et des organismes à effectuer des évaluations environnementales stratégiques était faible, en dépit de la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* publiée initialement il y a 14 ans. Les résultats de notre vérification, pris dans leur ensemble, permettent de croire que la plupart des ministères n'ont pas pris des mesures sérieuses pour appliquer cette directive. De fait, l'évaluation environnementale stratégique est loin de respecter sa promesse d'orienter l'élaboration des politiques, des plans et des programmes.

4.2 Nous avons recensé des lacunes importantes dans l'application de la Directive. Certains ministères parmi les douze vérifiés n'ont pas instauré la plupart des systèmes de gestion de base dont ils ont besoin pour se conformer à la Directive. Les trois ministères ayant fait l'objet d'une vérification approfondie ont effectué peu d'évaluations environnementales stratégiques au cours des années que nous avons vérifiées (2000, 2001 et 2002), avec divers degrés d'exhaustivité. Le contrôle des évaluations a été insuffisant, de sorte que les ministères ne peuvent démontrer qu'ils ont effectué toutes les évaluations environnementales stratégiques requises.

4.3 Globalement, l'application de la Directive ne permet pas d'obtenir l'assurance que les questions environnementales sont systématiquement évaluées de manière à procurer aux ministres et au Cabinet assez d'information pour être en mesure de prendre des décisions éclairées à l'égard des politiques, des programmes et des plans prévus. Connaître à l'avance les impacts environnementaux possibles leur permettrait d'adapter ou de modifier une initiative dès l'étape initiale afin de protéger l'environnement et la santé, et d'alléger les coûts économiques à venir.

4.4 Un certain nombre de facteurs importants ont nui au rendement des ministères et des organismes pour ce qui est de la mise en œuvre de la Directive. Nous avons constaté un engagement insuffisant de la haute direction dans certains ministères, entravant ainsi l'élaboration des systèmes de gestion qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la Directive. En outre, aucun ministère ni aucun organisme central ne s'est vu confier la responsabilité et l'autorité de surveiller le respect de la Directive par les ministères et les organismes et de s'assurer qu'il y ait un contrôle adéquat de la qualité des évaluations. Les évaluations sont peu intégrées dans le processus décisionnel.

4.5 La Directive de 1999 du Cabinet n'exigeait pas de rendre les évaluations publiques. L'exigence de préparer une déclaration publique a été instaurée en janvier 2004. Depuis 1999, peu d'évaluations ont été rendues publiques.

4.6 Certains ministères ont réalisé des progrès dans la mise en œuvre de la Directive depuis 1999. Nous avons relevé des exemples d'engagement et de leadership de la part de la haute direction de certains ministères (Transports Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international). Nous avons aussi relevé certaines bonnes pratiques que d'autres ministères ou organismes pourraient adopter afin de mieux se conformer à la Directive.

Contexte et autres observations

4.7 Le gouvernement fédéral a affirmé son engagement en faveur du développement durable et de l'excellence environnementale dans les activités de l'État. Selon le greffier du Conseil privé, « le gouvernement du Canada s'est engagé à assurer la prise en compte du développement durable dans ses plans, politiques et programmes. » Il fait remarquer ce qui suit : « À cette fin, les décideurs doivent disposer de renseignements et de conseils fiables sur les incidences environnementales, sociales et économiques que les initiatives proposées pourraient avoir. »

4.8 Conformément aux engagements pris, le Cabinet a ordonné aux ministères et organismes fédéraux, au moyen d'une directive, d'effectuer une évaluation environnementale stratégique des politiques, programmes et plans nouveaux, afin de pouvoir prendre des décisions éclairées à cet égard.

4.9 Aux termes de la Directive, les ministres s'attendent à ce que les ministères et organismes fédéraux évaluent l'impact environnemental que pourraient avoir les initiatives qui sont soumises à l'approbation du Cabinet ou d'un ministre. Ils « s'attendent à ce que les projets [...] qui risquent d'entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs, fassent l'objet d'une évaluation environnementale stratégique. »

Réaction du gouvernement. Les ministères et les organismes sont en général d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses, y compris les mesures qu'ils prennent ou comptent prendre pour répondre aux recommandations, sont insérées dans le chapitre.

Pêches et Océans Canada
Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Chapitre 5 Points saillants

5.1 Nous ne sommes pas satisfaits, dans l'ensemble, des progrès réalisés par Pêches et Océans Canada pour donner suite aux recommandations formulées dans les vérifications effectuées en 1997, en 1999 et en 2000. Bien qu'il y ait abondance dans plusieurs stocks, certains stocks de saumon de l'Atlantique et de saumon du Pacifique sont en grande difficulté. Nous avons encore recensé des lacunes importantes dans la gestion des risques.

- Le Ministère n'a pas encore terminé la rédaction de la Politique concernant le saumon sauvage, qui établirait des objectifs et des principes directeurs clairs. La Politique permettrait aussi de concilier les facteurs biologiques, économiques et sociaux, pour ce qui est de la gestion des pêches et de la ressource, de la protection de l'habitat et de la mise en valeur du saumon.
- Les informations sur les stocks de saumon et leur habitat comportent des lacunes, tout comme les connaissances scientifiques sur les effets possibles de la salmoniculture sur les écosystèmes aquatiques.
- Il y a des faiblesses dans les processus réglementaires d'approbation, de mise en application des lois et de surveillance visant les exploitations salmonicoles. Cela concerne notamment l'approbation des demandes de sites aquacoles, l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs et la surveillance des exploitations salmonicoles en vue de prévenir la destruction d'habitats.
- Il y a un manque de coordination entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux dans les domaines de la gestion de l'habitat du poisson, des activités de recherche, de l'approbation des demandes de sites aquacoles et de la mise en commun de l'information.

Contexte et autres observations

5.2 Le saumon de l'Atlantique et le saumon du Pacifique font partie intégrante de la vie des habitants des côtes est et ouest du pays. Ils apportent une large gamme d'avantages économiques, sociaux et culturels à tous les Canadiens. Il est primordial de préserver la diversité biologique et l'abondance des stocks de saumon, qui font partie de la spécificité du patrimoine canadien.

5.3 La gestion du saumon et de ses pêches est très complexe. Cela est attribuable à divers facteurs : la biologie et le comportement du saumon; le grand nombre de stocks; la rivalité entre les demandes des organisations écologiques, des Premières nations, des pêcheurs commerciaux, des

collectivités des sports et loisirs et des autres intervenants ainsi que la diversité d'intérêts de ces groupes; les négociations des traités avec les Premières nations, qui sont en cours; l'évolution des conditions climatiques et océaniques; les modifications de l'habitat du saumon sauvage. En outre, la *Loi sur les espèces en péril*, qui vient d'entrer en vigueur, prévoit de nouvelles obligations en matière de protection.

5.4 En vertu de la *Loi sur les pêches*, Pêches et Océans Canada a la responsabilité et le pouvoir légal d'assurer la protection du saumon et de son habitat. Par ailleurs, le Ministère est le principal organisme fédéral chargé du développement de l'aquaculture. En Colombie-Britannique, la protection et la conservation du saumon sauvage et de son habitat relèvent d'une compétence partagée entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux. Au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, l'administration fédérale et la province concernée sont chargées ensemble de réglementer la salmoniculture.

5.5 Par le passé, nous avons effectué trois vérifications sur la gestion du saumon du Pacifique. En 1997, nous avions constaté que les stocks de saumon du Pacifique et leur habitat étaient menacés. En 1999, nous avions constaté que les pêches du saumon du Pacifique éprouvaient de graves problèmes. La surpêche, la perte d'habitats et d'autres facteurs menaçaient la durabilité des pêches. En 2000, nous avions constaté dans notre rapport que Pêches et Océans Canada ne s'acquittait pas pleinement des obligations que lui impose la *Loi* de protéger les stocks de saumon sauvage du Pacifique et leur habitat contre les effets de la salmoniculture.

5.6 En 2003, nous sommes retournés au Ministère afin de mesurer les progrès qu'il avait réalisés pour ce qui est de conserver et de protéger les stocks de saumon et leur habitat, d'assurer l'exploitation durable des pêches de saumon et de réglementer la salmoniculture en Colombie-Britannique. Nous avons aussi examiné les activités salmonicoles au Nouveau-Brunswick ainsi que l'état actuel des stocks de saumon de l'Atlantique dans les provinces Maritimes.

5.7 Sur fond de contraintes budgétaires, le Ministère a mené à bien son Projet d'évaluation ministérielle et d'ajustement, qui visait à évaluer l'ensemble de ses politiques, de ses programmes et de ses activités, au cours de notre mission de vérification. En outre, il s'est employé à évaluer toutes ses dépenses afin d'accroître son efficience et de moderniser ses processus de gestion et de planification financière. Ces initiatives devraient se traduire par l'adoption d'une méthode de gestion davantage axée sur les risques dans des secteurs comme l'évaluation des stocks, l'habitat et l'aquaculture. Nous n'avons pas vérifié ces activités.

Réaction du Ministère. Pêches et Océans Canada accepte toutes nos recommandations et a répondu individuellement à chacune d'elles. Les réponses, y compris les mesures que prend le Ministère ou qu'il compte prendre, sont insérées dans le chapitre.

Les pétitions en matière d'environnement

Chapitre 6 Points saillants

6.1 Dans la plupart des cas, les ministères qui ont répondu aux pétitions formulant des plaintes relatives à de présumées violations des lois fédérales de protection de l'environnement ont promis de faire enquête. Toutefois, les pétitionnaires sont rarement informés des résultats de ces interventions et de l'aboutissement de leur pétition.

6.2 Les vérifications qui portent sur l'évaluation environnementale stratégique et sur la gestion du saumon, abordées dans les chapitres 4 et 5 du présent rapport, nous ont permis de vérifier la fiabilité des déclarations des ministères fournies en réponse à des pétitions sélectionnées. Nous avons constaté que certains ministères, dans leur réponse aux pétitions, avaient brossé un tableau de la situation plus favorable qu'il ne l'est en réalité.

6.3 Nous avons vérifié les engagements formulés dans les réponses qui avaient été données à des pétitions soumises antérieurement, lesquelles portaient sur d'anciens dépotoirs militaires au large de la côte Atlantique du Canada et sur un projet pilote visant à encourager l'utilisation des transports en commun par les fonctionnaires fédéraux. Nous avons alors constaté une certaine progression dans la concrétisation des engagements. Toutefois, notre vérification d'un engagement pris par Pêches et Océans Canada dans une réponse à une pétition a révélé que le Ministère avait fait peu de progrès pour ce qui est d'élaborer des règlements sur les poissons génétiquement modifiés.

Contexte et autres observations

6.4 Le présent document constitue notre rapport annuel au Parlement sur le processus de pétition en matière d'environnement, tel que l'exige la *Loi sur le vérificateur général* de 1995. La commissaire à l'environnement et au développement durable coordonne le processus de pétition au nom de la vérificatrice générale.

6.5 Cette année, nous avons reçu en tout 40 pétitions, comparativement à 38 au cours de l'année dernière. Ces pétitions provenaient de presque toutes les régions du pays et la plupart avaient été produites par des personnes et des groupes locaux tandis que d'autres émanaient d'organismes nationaux. Ces pétitions portaient sur une variété de sujets tels que le dragage de fonds marins par des chalutiers, divers aspects de la biotechnologie et la publicité portant sur les pesticides. Les nouveaux sujets présentés portaient notamment sur la qualité de l'eau potable dans une réserve autochtone ainsi que sur d'autres problèmes environnementaux qui y étaient vécus, sur les amendes pour infractions environnementales prévues par le régime fiscal

canadien, et sur un projet d'incinérateur de déchets dangereux. Le texte intégral des pétitions et des réponses est publié sur notre site Web dans le Répertoire des pétitions : (www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais).

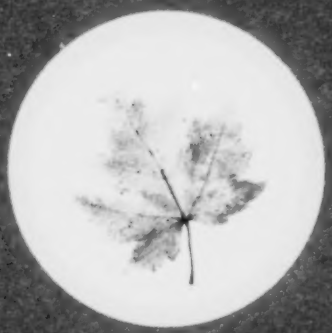
Réaction des ministères. Pêches et Océans Canada et Transports Canada ont accepté nos recommandations. Les réponses des ministères, figurant à la suite des recommandations dans le corps du chapitre, expliquent les mesures qu'ils entendent prendre et fournissent les dates d'achèvement prévues.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2004

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2004
Chapitre 1	Accords internationaux en matière d'environnement
Chapitre 2	Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement
Chapitre 3	Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau
Chapitre 4	L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes
Chapitre 5	Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture
Chapitre 6	Les pétitions en matière d'environnement

2004



Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 1

Accords internationaux en matière d'environnement

Bureau du vérificateur général du Canada

2004

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 1

Accords internationaux en matière d'environnement

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de l'an 2004 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire — 2004 ». Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5489
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2/2004-1F
ISBN 0-662-77704-2

Chapitre

1

Accords internationaux en matière d'environnement

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Accords internationaux en matière d'environnement 3
Reddition de comptes à l'égard des résultats 4
Objet de la vérification 7

Observations et recommandations 8

Protocole de Montréal 8

Protection de la couche d'ozone 8
Élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone 9
Atteinte des cibles 11

Annexe sur l'ozone 11

Pollution atmosphérique et smog 11
Réduction de l'ozone troposphérique 12
Les émissions et la concentration d'ozone sont connues 15

Prévention de la pollution par les navires 16

Pollution des océans 16
Prévention de la pollution par les hydrocarbures 17
L'ampleur du problème n'est pas connue 19

Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons 20

Conservation et gestion des pêches canadiennes 20
Information sur les stocks de poissons 21
Des cibles de conservation ne sont pas toujours fixées 24

Zones humides d'importance internationale 26

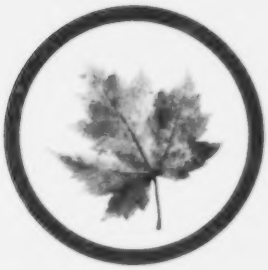
Conservation des zones humides 26
Information incomplète sur les sites de zones humides 28
Les résultats de la conservation ne sont pas connus 29

Observations sur la reddition de comptes 29

Responsabilités des ministères principaux 30
Attentes en matière de rendement 30
Communication des résultats au Parlement et aux Canadiens 31
Examen et surveillance 31

Conclusion 32

À propos de la vérification 34



Accords internationaux en matière d'environnement

Points saillants

1.1 Comme les accords internationaux en matière d'environnement sont le reflet des grandes politiques du gouvernement sur d'importants enjeux environnementaux, les Canadiens devraient savoir ce qui a — ou n'a pas — été accompli dans le cadre de ces accords. Nous avons examiné cinq accords internationaux en matière d'environnement afin de voir si les ministères fédéraux responsables savent dans quelle mesure certains objectifs propres à ces accords sont atteints. Nous avons remarqué que les ministères ont un niveau variable d'information quant aux objectifs atteints en matière d'environnement et aux résultats obtenus dans le cadre des accords dont ils assument la responsabilité.

1.2 Nous avons observé que, tant pour le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone que pour l'Annexe sur l'ozone de l'Accord Canada-État-Unis sur la qualité de l'air, les résultats environnementaux attendus ont été définis et qu'Environnement Canada mesure les résultats réels en regard de ces attentes. Dans chaque cas, le Ministère sait dans quelle mesure il atteint les objectifs environnementaux que nous avons examinés.

1.3 Dans le cas de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, les diverses activités et les différents programmes de prévention de la pollution du gouvernement fédéral ne donnent pas suffisamment d'information à Transports Canada sur la pollution causée par les hydrocarbures des navires dans les eaux de l'Atlantique sous compétence canadienne. Pour ce qui est de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons, Pêches et Océans Canada connaît l'état des stocks auxquels nous nous sommes intéressés, mais le Ministère ne peut toujours montrer clairement que les objectifs de conservation ou de rétablissement des stocks sont atteints ou que ces stocks se situent aux niveaux visés ou à des niveaux viables. Par ailleurs, en ce qui a trait à la Convention relative aux zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar), le principal enjeu est qu'Environnement Canada n'a pas concrétisé l'objectif de conservation de la Convention en résultats à atteindre pour les 36 sites de zones humides inscrits du Canada.

1.4 L'établissement d'attentes claires et quantifiables en matière de résultats, puis la mesure des résultats obtenus en fonction de ces attentes peuvent représenter un défi de taille lorsqu'il s'agit de questions environnementales complexes. Notre examen de cinq accords internationaux sur l'environnement illustre toutefois les points suivants :

- lorsque les résultats attendus sont bien définis, les ministères sont mieux placés pour déterminer la mesure dans laquelle les objectifs de l'accord et les résultats visés sont atteints;
- lorsqu'il existe des contraintes ou des défis de taille liés à l'obtention des résultats visés en matière d'environnement, il faut plus de transparence dans la définition et la communication des résultats pouvant raisonnablement être obtenus;
- bien qu'il puisse s'avérer difficile d'établir des attentes en matière de rendement et de mesurer les résultats obtenus dans des dossiers environnementaux complexes, ce n'est pas une tâche impossible.

Contexte et autres observations

1.5 Les accords internationaux en matière d'environnement sont importants, puisqu'ils permettent à différents pays de travailler ensemble pour trouver des solutions aux enjeux environnementaux cruciaux ayant un caractère transnational ou mondial, notamment la pollution atmosphérique, les changements climatiques, la protection de la couche d'ozone et la pollution des océans. Au Canada, la qualité de l'environnement dépend non seulement de ce qui se fait à l'intérieur des frontières nationales, mais aussi des activités qui s'exercent à l'étranger. Dans bien des cas, les mesures prises au Canada ne suffisent pas à elles seules à protéger l'environnement, les ressources et la santé des Canadiens. Il faut travailler avec les autres pays à l'adoption de solutions communes aux problèmes environnementaux d'envergure internationale qui ont des répercussions directes sur les Canadiens.

1.6 Ces dernières années, le gouvernement fédéral a entrepris un programme d'action en vue de rendre plus efficaces la gestion et la reddition de comptes dans le secteur public, et il s'est engagé à porter davantage attention aux résultats qui ont été obtenus grâce à l'utilisation des fonds publics. C'est dans cette optique que nous avons examiné la reddition de comptes à l'égard des résultats, dans le cadre de cinq accords internationaux.

Réaction des ministères. Les ministères visés – Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada – acceptent nos recommandations. Les réponses de chaque ministère, qui sont présentées immédiatement après les recommandations dans le chapitre, indiquent ce que les ministères comptent faire pour donner suite à ces recommandations.

Réaction du gouvernement du Canada. De plus, le gouvernement du Canada accepte notre recommandation sur la reddition de comptes des ministères fédéraux principaux, chargés des accords internationaux sur l'environnement. La réponse du gouvernement est présentée après cette recommandation (paragraphe 1.130).

Introduction

Accords internationaux en matière d'environnement

1.7 **Importance des accords sur l'environnement.** Étant donné le caractère transnational ou mondial de nombreux enjeux environnementaux, notamment la pollution atmosphérique, la détérioration de la couche d'ozone, les changements climatiques et la pollution des océans, les différents pays ne peuvent parvenir seuls aux résultats visés. Reconnaissant de plus en plus ce fait, ils ont élaboré un large éventail d'accords internationaux sur l'environnement, qui leur permettent de traiter de concert les enjeux environnementaux d'envergure planétaire.

1.8 Au Canada, la qualité de l'environnement dépend non seulement de ce qui se fait à l'intérieur des frontières nationales, mais de plus en plus aussi des activités qui s'exercent à l'étranger. Dans bien des cas, les mesures prises au pays ne suffisent pas à assurer la protection de l'environnement, des ressources et de la santé des Canadiens. Il faut travailler avec les autres pays à l'adoption de solutions communes aux problèmes environnementaux d'envergure internationale qui ont des répercussions directes sur les Canadiens. Possédant un des plus vastes territoires au monde et disposant d'abondantes ressources naturelles, le Canada a beaucoup à tirer des engagements pris en matière d'environnement par les pays voisins et la communauté internationale.

1.9 **Contexte historique.** Les accords internationaux sur les eaux frontalières et la faune d'intérêt commercial (baleines, phoques, poissons, etc.) remontent à la fin du XIX^{e} siècle, mais ils sont restés peu nombreux jusqu'à la seconde moitié du XX^{e} siècle. En 1972, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain à Stockholm a marqué le début d'efforts internationaux systématiques de protection, de conservation et d'amélioration de l'environnement. Depuis, plusieurs accords importants sur l'environnement ont été négociés.

Le saviez-vous?

En 2001, les responsables du Programme des Nations Unies pour l'environnement ont signalé qu'il existe plus de 500 traités et autres accords internationaux relatifs à l'environnement [...] Près de 60 p. 100 d'entre eux [...] ont été conclus entre 1972, année où s'est tenue la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain, et aujourd'hui. —

1.10 Non seulement les accords internationaux en matière d'environnement se sont multipliés, mais ils ont aussi gagné en étendue et en complexité. Alors que les anciens accords portaient sur un petit nombre d'enjeux, les accords récents traitent d'un éventail plus large de sujets. Ajoutons que les modalités des accords récents sont généralement plus détaillées et plus rigoureuses et portent sur une gamme d'obligations plus vaste.

1.11 Depuis 1972, le Canada a souvent joué un rôle de premier plan dans l'élaboration des priorités en matière d'action environnementale à l'échelle internationale. Il a adhéré à un nombre croissant d'accords internationaux et autres instruments semblables portant sur diverses questions environnementales. Les engagements environnementaux du pays envers la communauté internationale ont augmenté, et les accords auxquels le Canada adhère deviennent plus nombreux et plus complexes.

1.12 **Défis de gestion.** Les gouvernements du monde entier ont pour défi de gérer une masse grandissante d'accords internationaux en matière d'environnement, qui sont de plus en plus complexes. De l'avis d'autres bureaux nationaux de vérification, l'évaluation de la mise en œuvre, du respect et de l'efficacité de ces accords devient compliquée et est souvent compromise par divers problèmes. Malgré leur importance croissante, dans nombre de pays on connaît mal la façon dont ces accords sont mis en œuvre et respectés.

1.13 Au Canada, le Parlement et les Canadiens ne disposent pas toujours d'une information adéquate sur les progrès réalisés dans le cadre des accords auxquels le pays adhère. Au chapitre 2 de notre rapport de 1998 « Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale », nous signalions que le Canada n'avait pas toujours une vue d'ensemble de la façon dont il donnait suite à ses engagements internationaux en matière d'environnement.

Reddition de comptes à l'égard des résultats

1.14 **Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes.** Par le passé, la gestion au gouvernement fédéral a surtout porté sur les ressources ainsi que sur ce qu'il dépense (intrants), réalise (activités) et produit (extrants). Ces aspects sont certes importants, mais il ne suffit pas de rendre compte de ces seuls éléments. La capacité de mesurer et de communiquer les résultats obtenus (conséquences) par les politiques, les programmes et les services du gouvernement est un élément essentiel de la reddition de comptes au Parlement et aux Canadiens.

Reddition de comptes. Relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement obtenu, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

1.15 Ces dernières années, le gouvernement fédéral a entrepris un ambitieux programme d'action visant à améliorer l'efficacité de la gestion et de la reddition de comptes dans le secteur public. Ce programme s'est traduit par plusieurs grandes initiatives, dont la publication *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*. Ce document établit un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada, et celui-ci y souligne son engagement à mettre l'accent sur les résultats obtenus grâce à l'utilisation de fonds publics.

1.16 Comme les accords internationaux en matière d'environnement sont le reflet des politiques du gouvernement fédéral au sujet d'importants enjeux environnementaux, les Canadiens devraient savoir ce qui a — ou n'a pas — été accompli dans le cadre de ces accords. Conformément au programme d'action et aux engagements du gouvernement fédéral, nous avons entrepris d'examiner la reddition de comptes à l'égard des résultats liés à certains accords internationaux sur l'environnement.

1.17 **Responsabilité des ministères principaux.** Pour chaque accord, un ministère fédéral est au premier chef identifié comme étant responsable de cet accord (ministère principal). Normalement, le ministère est désigné dans le cadre du processus de consultations menant à la ratification d'un accord par le Canada. Des publications comme le *Recueil des accords internationaux en matière d'environnement* d'Environnement Canada et la base de données

connexe d'Affaires étrangères Canada (que l'on peut consulter dans le site Web de ce ministère) énumèrent les ministères principaux.

1.18 Malgré la désignation d'un ministère principal pour chaque accord international sur l'environnement, il n'y a pas de mécanismes communs selon lesquels les responsabilités de celui-ci sont officiellement définies et déléguées. L'essentiel du rôle d'un ministère principal tient normalement à son mandat et aux responsabilités connexes de son ministre. De plus, les documents du cabinet fédéral qui autorisent la négociation et la ratification d'accords (comme les mémoires au cabinet et les rapports de décision) peuvent indiquer les ministères principaux et, dans une certaine mesure, décrire leur rôle. En vertu de la loi toutefois, les documents du cabinet ne sont accessibles ni à la population ni aux parlementaires, et n'offrent donc pas une transparence suffisante aux fins de la reddition de comptes.

1.19 **Attentes en matière de rendement.** L'établissement d'attentes claires en matière de rendement, quantifiées et circonscrites dans le temps, est un élément essentiel d'une reddition de comptes efficace. On ne saurait obliger un ministère à rendre compte de l'obtention de résultats si ceux-ci n'ont pas été bien définis au départ. Toutefois, l'établissement d'attentes et la mesure des résultats obtenus par rapport à ces attentes peuvent représenter un défi de taille lorsqu'il s'agit d'enjeux environnementaux complexes.

1.20 Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement fédéral s'efforce d'améliorer l'efficacité de sa gestion et sa reddition de comptes. Il a élaboré divers cadres de gestion et d'autres outils pouvant aider les ministères principaux à définir les résultats attendus dans le cadre des accords internationaux sur l'environnement et à gérer en fonction de l'obtention de ces résultats.

1.21 Le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats en est un exemple. Il présente un modèle de mesure et de communication des résultats pour les politiques, programmes et autres initiatives. Ce cadre aide à décrire plus clairement les rôles et les responsabilités; assurer une conception logique liant activités, extrants et résultats (conséquences); établir des mesures de rendement et une stratégie de mesure appropriées; et veiller à communiquer adéquatement les résultats obtenus. Le cadre prévoit aussi l'élaboration d'une stratégie d'évaluation.

1.22 La politique gouvernementale relative aux paiements de transfert exige l'utilisation d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats comme élément de tout programme fédéral de financement au moyen de subventions ou de contributions. De façon générale, le gouvernement encourage son utilisation pour les politiques, les programmes et les initiatives majeures. Toutefois, il n'y a pas d'autres obligations officielles d'utiliser ce cadre ou d'employer des outils semblables. C'est aux ministères principaux qu'il incombe d'utiliser les moyens ou les outils nécessaires pour définir les résultats et le rendement attendus en matière d'environnement pour les accords dont ils ont la responsabilité.

1.23 **Communication des résultats.** Pour que la reddition de comptes soit efficace, il faut que les résultats effectivement obtenus soient mesurés, comparés aux attentes et communiqués. Les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement sont les deux principaux moyens dont disposent les ministères fédéraux pour faire rapport au Parlement des résultats prévus et des résultats obtenus, respectivement. Les ministères peuvent utiliser d'autres moyens pour communiquer les résultats obtenus dans le cadre des accords internationaux sur l'environnement dont ils sont responsables, comme les rapports périodiques aux secrétariats des conventions, d'autres publications ou leur site Web. Les rapports ministériels sur le rendement demeurent toutefois le moyen principal et le plus largement reconnu pour communiquer au Parlement les résultats et le rendement.

1.24 Les rapports ministériels sur le rendement doivent aussi chercher à être concis et bien compris par les Canadiens. Ils ne visent donc pas à être exhaustifs ni à présenter une information complète sur toutes les activités d'un ministère fédéral. Les priorités concurrentes compliquent souvent la tâche de faire rapport sur l'ensemble des initiatives et des programmes d'intérêt. Par conséquent, on n'a pas l'assurance que les ministères principaux se serviront de leurs rapports sur le rendement pour communiquer les résultats liés aux accords internationaux sur l'environnement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada encourage toutefois les ministères à renvoyer les lecteurs, dans leurs rapports sur le rendement, à d'autres publications ou à des sites Web où ils pourront trouver des données plus complètes sur le rendement.

1.25 **Examen et surveillance.** La mesure et la communication des résultats en matière d'environnement sont des éléments très importants, mais cela ne garantit pas nécessairement l'obtention par le Canada des résultats (conséquences) environnementaux visés dans le cadre des accords internationaux. Il faut aussi un bon contrôle de gestion, où les résultats sont comparés aux attentes, où les difficultés et les contraintes liées à la réalisation de ces attentes sont déterminées et où sont prises toutes les mesures correctives qui s'imposent.

1.26 Dans le cadre d'un accord international portant sur l'environnement, l'examen et la surveillance du rendement du Canada incombent principalement au ministre chargé de l'accord, conformément à ses responsabilités ministérielles et à son obligation redditionnelle. Dans la pratique, ce sont les cadres supérieurs relevant du ministre responsable qui remplissent normalement ces fonctions.

1.27 En outre, le Conseil du Trésor du Canada et son Secrétariat forment le conseil de gestion du gouvernement fédéral. Le Secrétariat exerce un rôle de surveillance centrale des pratiques de gestion à l'échelle du gouvernement et veille à assurer l'optimisation des ressources. Il soutient aussi les activités du Comité d'examen des dépenses du Cabinet, qui effectue un examen de l'ensemble des dépenses, de la gestion et des activités du gouvernement. Cet examen vise à obtenir une meilleure compréhension des services et résultats que peuvent procurer les programmes à l'aide des ressources existantes, ainsi

qu'à cerner les possibilités de réaffecter des ressources à des priorités supérieures. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont indiqué que l'examen des dépenses visera probablement toutes les activités des ministères, y compris celles qui sont liées aux accords internationaux sur l'environnement. Après notre vérification, le Secrétariat nous a informés qu'à la suite des élections fédérales de 2004, le Bureau du Conseil privé a été chargé de fournir un appui au Comité d'examen des dépenses, qui est à présent un sous-comité du Conseil du Trésor.

1.28 En définitive, c'est le Parlement qui est principalement appelé à surveiller les politiques, les activités et les ressources du gouvernement, ce qui comprend l'exercice des responsabilités ministérielles. Cette surveillance est réalisée dans une large mesure par l'intermédiaire de divers comités de la Chambre des communes et du Sénat. Le Parlement doit néanmoins disposer d'une information adéquate sur les résultats pour exercer une surveillance efficace et tenir le gouvernement responsable des résultats obtenus. Le gouvernement reconnaît que l'amélioration de la communication de l'information au Parlement demeure un défi constant.

Objet de la vérification

1.29 La présente vérification repose sur les principes de la reddition de comptes au Parlement et de l'obtention de résultats pour les Canadiens. On y examine comment le gouvernement fédéral rend compte des résultats de l'application des accords internationaux sur l'environnement qu'il a conclus. Nous avons sélectionné cinq accords comme études de cas de la vérification. Nous avons choisi des accords qui portent sur différents enjeux environnementaux importants et dont les objectifs en matière d'environnement sont clairs. Nous avons également centré notre attention sur des accords ayant de nettes répercussions sur l'environnement canadien et dont le gouvernement fédéral assume la responsabilité principale au Canada. Voici les accords internationaux sur l'environnement qui ont été retenus (ainsi que les ministères fédéraux principaux) :

- le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Environnement Canada);
- l'Annexe sur l'ozone de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air (Environnement Canada);
- la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) (Transports Canada);
- l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (ANUP) (Pêches et Océans Canada);
- la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Ramsar) (Environnement Canada).

Designation des accords

Les désignations complètes des cinq accords internationaux portant sur l'environnement figurent aux sections traitant des études de cas respectives, sous la rubrique « Observations et recommandations ».

1.30 Pour que la reddition de comptes soit efficace, il faut au préalable savoir si les objectifs et les résultats environnementaux visés dans les accords sont atteints. Ainsi, nous avons voulu établir si les ministères fédéraux responsables savent dans quelle mesure certains objectifs des accords que

nous avons choisis sont atteints. Pour ce faire, nous avons vérifié si les ministères en question disposaient d'information sur les résultats environnementaux obtenus, en regard des objectifs que le gouvernement s'était engagé à atteindre. Nous avons également vérifié s'ils pouvaient démontrer qu'ils fournissent une assurance adéquate quant à la qualité de cette information. Pour chacun des cinq accords retenus, nous avons choisi un objectif environnemental clé à examiner.

1.31 La portée de notre vérification se limite à ce que nous avons décrit au paragraphe précédent. Nous n'avons vérifié ni le respect des accords par le gouvernement, ni l'efficacité des programmes ou des moyens de réalisation de ses objectifs, ni le rythme ou les progrès du traitement des dossiers environnementaux, ni l'exactitude ou la qualité de l'information utilisée par les ministères. En outre, comme le contexte et les difficultés varient selon les accords que nous avons examinés, il faudrait éviter de généraliser nos constatations en les appliquant à tous les accords internationaux sur l'environnement auxquels le Canada adhère.

1.32 Pour un complément d'information sur les objectifs et l'étendue de cette vérification, voir la section **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Protocole de Montréal

Protection de la couche d'ozone

1.33 **L'enjeu.** La couche d'ozone dans la stratosphère est essentielle à la vie sur Terre. Elle protège les êtres vivants contre les effets nocifs du rayonnement ultraviolet du soleil. Située à une altitude de 15 à 35 kilomètres, la couche d'ozone absorbe presque tout le rayonnement ultraviolet nocif du soleil. Pour cette raison, l'ozone stratosphérique est considéré comme étant le « bon » ozone. En revanche, l'ozone proche de la surface du sol est considéré comme étant le « mauvais » ozone, puisqu'il peut s'avérer nocif pour les humains, les végétaux et les animaux.

Substances qui appauvrissent la couche d'ozone

- chlorofluorocarbures (CFC);
- halons;
- tétrachlorure de carbone;
- méthylchloroforme;
- hydrochlorofluorocarbures (HCFC);
- bromure de méthyle.

1.34 Les scientifiques s'accordent aujourd'hui à dire que certains produits chimiques manufacturés, appelés substances appauvrissant la couche d'ozone, sont à l'origine de l'amincissement de la couche d'ozone stratosphérique. Si cette couche s'amincit, l'intensité du rayonnement ultraviolet B (UVB) à la surface de la Terre augmente, ce qui peut entraîner d'importants risques pour la santé. Le rayonnement UVB cause le cancer de la peau et d'autres problèmes de santé comme les affections oculaires et les déficiences du système immunitaire.

1.35 Les effets des émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone ne sont limités ni par les frontières géographiques ni par les frontières nationales. Les émissions de l'étranger ont la même incidence sur la couche d'ozone au-dessus du Canada que nos propres émissions. Les solutions à adopter requièrent une collaboration internationale et une intervention à l'échelle planétaire.

1.36 **L'accord.** En 1987, le Canada a signé le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal). Ce protocole vise à protéger la couche d'ozone par des mesures de réduction et, en bout de ligne, d'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone. Depuis son entrée en vigueur en 1989, 187 pays sont devenus membres. On l'a modifié à plusieurs reprises, notamment par l'ajout de substances qui appauvrissent la couche d'ozone et l'élimination graduelle plus rapide de substances déjà désignées. La plupart des gouvernements ont ratifié le Protocole de Montréal, mais la ratification des modifications subséquentes et des mesures renforcées de contrôle qui y sont associées accuse un certain retard. Quant au Canada, il a ratifié l'ensemble des modifications.

1.37 **Le ministère principal.** Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux assument une responsabilité partagée de la protection de la couche d'ozone. Environnement Canada est le ministère fédéral chargé de la mise en place des mesures de réglementation et de contrôle requises pour permettre au Canada de tenir ses engagements contractés en vertu du Protocole de Montréal. Les provinces et les territoires sont principalement responsables pour leur part de la récupération et du recyclage des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

1.38 Environnement Canada applique les dispositions du Protocole de Montréal par l'entremise d'un règlement d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, appelé *Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone*. Ce règlement, géré et mis en application par Environnement Canada, vise notamment le contrôle de la fabrication, de l'importation et de l'exportation de diverses substances appauvrissant la couche d'ozone.

Élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone

1.39 **Objet de notre examen.** Nous avons voulu établir si Environnement Canada sait dans quelle mesure le Canada atteint les cibles d'élimination progressive de la consommation d'hydrochlorofluorocarbures (HCFC) et de bromure de méthyle. Nous avons aussi examiné l'information dont dispose Environnement Canada sur les résultats environnementaux liés à la réduction de la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone.

Consommation — Production d'une substance réglementée, à laquelle on ajoute les importations et soustrait les exportations.

Production — Quantité produite d'une substance réglementée, dont on soustrait les quantités détruites par des technologies autorisées et celles utilisées dans la fabrication d'autres produits chimiques.

1.40 Les engagements du Canada en vertu du Protocole de Montréal, quant à la réduction de la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone, sont notamment les suivants :

- plafonnement des niveaux de HCFC en 1996, et réduction d'au moins 35 p. 100 d'ici 2004, 65 p. 100 d'ici 2010, 90 p. 100 d'ici 2015, 99,5 p. 100 d'ici 2020 et 100 p. 100 d'ici 2030;
- plafonnement des niveaux de bromure de méthyle en 1995 (à la valeur de référence de 1991) et réduction d'au moins 25 p. 100 d'ici 1999, 50 p. 100 d'ici 2001, 70 p. 100 d'ici 2003 et 100 p. 100 d'ici 2005.

1.41 **Consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone.** Environnement Canada réunit des données sur la consommation de HCFC et

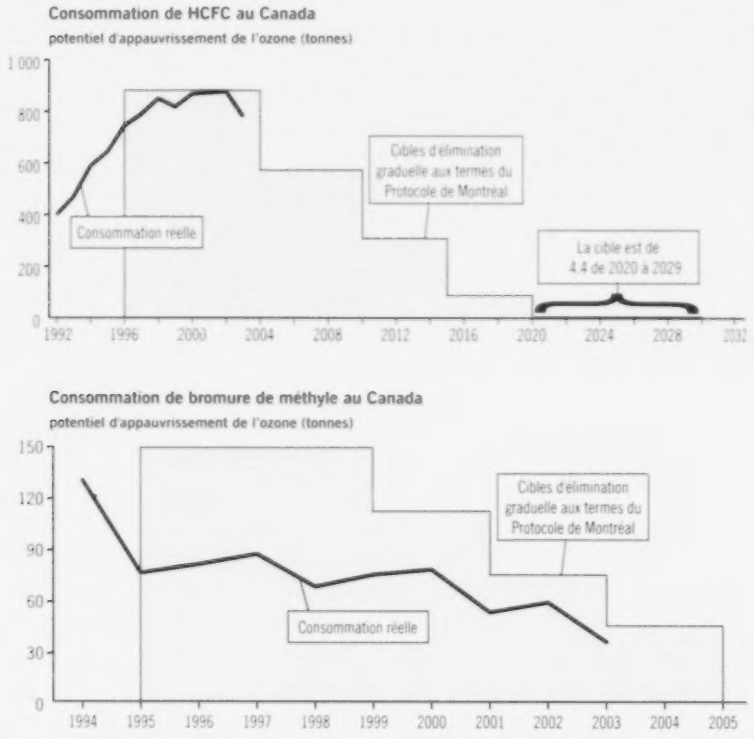
de bromure de méthyle au Canada, par l'entremise des exigences en matière de rapport du *Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone*. Le Ministère s'est doté de mécanismes et de contrôles pour garantir l'exactitude des données sur la consommation qu'il recueille et présente aux responsables du Programme des Nations Unies pour l'environnement par l'entremise de rapports annuels. Selon le Ministère, l'information est de qualité adéquate et exempte de toute erreur importante. D'après les données communiquées pour 2003, le Canada a jusqu'ici tenu tous ses engagements quant à la réduction de la consommation de HCFC et de bromure de méthyle (voir la pièce 1.1).

Le saviez-vous?

Les hydrochlorofluorocarbures (HCFC) sont des produits chimiques qui ont été de plus en plus utilisés pour remplacer les chlorofluorocarbures (CFC), principalement en réfrigération et pour le gonflement des mousses plastiques. Bien qu'étant toutes deux des substances appauvrissant la couche d'ozone, les HCFC sont nettement moins dommageables pour celle-ci.

Le bromure de méthyle est un agent chimique utilisé pour la fumigation des sols et celle de certains établissements d'entreposage et de production alimentaires.

Pièce 1.1 **Consommation d'hydrochlorofluorocarbures (HCFC) et de bromure de méthyle au Canada**



Sources : PNUE et Environnement Canada

1.42 Incidence de la réduction des substances appauvrissant la couche d'ozone. Environnement Canada se tourne aussi vers des sources internationales pour obtenir des données sur les différents aspects et effets environnementaux d'une diminution de la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone. Cette information scientifique vient des rapports du Groupe de l'évaluation scientifique du Protocole de Montréal, qui se compose de spécialistes internationaux en provenance de différents pays, dont le Canada, qui adhèrent à ce protocole. Les rapports produits sont

examinés par des pairs et les parties s'en servent pour prendre leurs décisions. Selon ces rapports :

- **Concentration de substances appauvrissant la couche d'ozone dans l'atmosphère.** L'abondance effective totale des composés appauvrissant la couche d'ozone dans la basse atmosphère poursuit sa lente trajectoire décroissante, après un sommet atteint en 1992-1994.
- **Ozone stratosphérique.** La couche d'ozone n'a pas encore commencé à se reconstituer. Les scientifiques prévoient un lent rétablissement sur 50 ans, à mesure que les concentrations de composés appauvrissant la couche d'ozone diminueront. Le fait de ne pas se conformer aux dispositions du Protocole de Montréal pourrait retarder, voire empêcher la reconstitution de la couche d'ozone.

Atteinte des cibles

1.43 Environnement Canada sait dans quelle mesure les HCFC et le bromure de méthyle sont progressivement éliminés au Canada; le pays atteint les cibles actuelles du Protocole de Montréal. Nous avons aussi pu observer qu'Environnement Canada avait de l'information sur certains résultats environnementaux connexes, notamment des données sur la concentration des substances appauvrissant la couche d'ozone dans l'atmosphère et sur l'état de la couche d'ozone.

Annexe sur l'ozone

Pollution atmosphérique et smog

1.44 **L'enjeu.** L'ozone troposphérique (proche de la surface du sol) est la même substance que l'ozone stratosphérique, mais contrairement à ce dernier il est nocif pour la population et l'environnement. L'ozone troposphérique, qui se présente en petite quantité un peu au-dessus de la surface du sol, peut causer de graves ennuis respiratoires aux humains et aux animaux. Il peut aussi nuire aux végétaux, aux cultures et aux forêts. Joint aux fines particules en suspension dans l'air, il engendre le smog, nocif pour la santé humaine.

Québec sous le smog – le 10 septembre 2002 à 15 h 32

Québec sans smog – le 24 septembre 2002 à 15 h 45

Photos : Roger Lemire, ministère de l'Environnement du Québec

(Pour de plus amples renseignements sur le smog, voir le chapitre 4 de notre rapport de 2000 « Le smog — un risque pour la santé ».)

1.45 *L'ozone troposphérique est un polluant* de source secondaire. Il est produit lorsque deux polluants de source primaire ou précurseurs — les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV) — réagissent en présence de lumière du soleil et d'air stagnant. Ces polluants viennent tant des activités humaines que de sources naturelles. Les NOx de l'atmosphère sont essentiellement issus de sources telles que la combustion du charbon, du gaz et du pétrole dans les véhicules automobiles, les habitations, les industries et les centrales électriques. Quant aux émissions de COV, elles ont pour origines principales la combustion de l'essence, l'évaporation de carburants et de solvants liquides, ainsi que les raffineries de pétrole et de gaz. Les NOx, les COV et l'ozone troposphérique peuvent se déplacer sur plusieurs centaines de kilomètres dans l'atmosphère, selon les conditions météorologiques.

1.46 **L'accord.** En décembre 2000, le Canada a signé le Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air, appelé plus simplement l'Annexe sur l'ozone. Cet accord vise à lutter contre la pollution atmosphérique transfrontière par la réduction des émissions de précurseurs de l'ozone dans la région désignée par l'accord. Au Canada, cette région comprend le centre et le sud de l'Ontario ainsi que le sud du Québec. Pour le Canada, l'objectif à long terme de l'Annexe sur l'ozone est d'arriver à une concentration d'ozone troposphérique qui n'excède pas les Standards pancanadiens.

1.47 **Le ministère principal.** Le gouvernement fédéral et les provinces de l'Ontario et du Québec sont coresponsables de la mise en œuvre de l'Annexe sur l'ozone. Environnement Canada est le ministère principal fédéral chargé des mesures prévues par l'Annexe sur l'ozone en matière de réglementation et de contrôle des émissions. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Annexe, les trois gouvernements doivent élaborer ou modifier plusieurs règlements. À l'heure actuelle, 9 des 12 règlements fédéraux requis ont été adoptés ou modifiés, et les autres font l'objet de travaux.

Réduction de l'ozone troposphérique

1.48 **Objet de notre examen.** Nous avons examiné si Environnement Canada sait dans quelle mesure le Canada parvient à atteindre les réductions d'émissions de NOx et de COV selon les estimations établies dans l'Annexe sur l'ozone. Nous nous sommes aussi penchés sur l'information connexe dont dispose Environnement Canada concernant les effets des réductions des émissions sur l'environnement et les résultats connexes.

1.49 **Estimations des émissions.** Les engagements pris en vertu de l'Annexe sur l'ozone portent avant tout sur les mesures et les règlements visant à réduire les émissions de NOx et de COV. L'Annexe contient aussi des estimations quantitatives initiales des réductions visées. Ces réductions

d'émissions initiales ne se voulaient pas exécutoires, et le Ministère a précisé que l'inventaire des émissions et les méthodes de mesure connexes devaient être améliorés et les estimations, mises à jour au fil des ans. Voici les réductions estimatives des émissions prévues pour le Canada par rapport aux concentrations de 1990 :

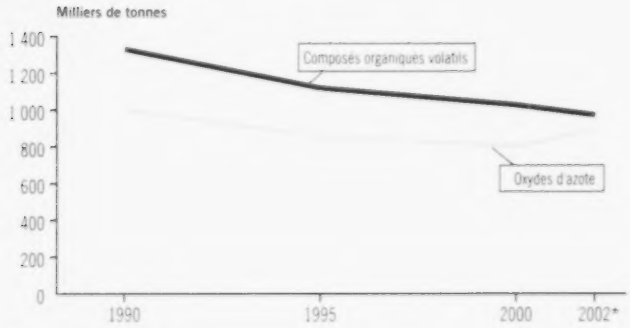
- réduction des émissions de NOx de 39 p. 100 en 2007 et de 44 p. 100 en 2010;
- réduction des émissions de COV de 18 p. 100 en 2007 et de 20 p. 100 en 2010.

Toutefois, dans son Rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004, Environnement Canada a aussi présenté les estimations des réductions pour 2010 comme étant des cibles. Il faut ajouter que l'Annexe sur l'ozone prévoyait au départ que les réductions effectives seraient supérieures à ces estimations.

1.50 Environnement Canada tient un inventaire détaillé des sources d'émissions de NOx et de COV, selon un certain nombre de catégories et de secteurs. Les catégories sont sources industrielles, combustion non industrielle, transports, incinération, sources à ciel ouvert et sources diverses. Ces catégories se divisent en plusieurs secteurs. Ainsi, la catégorie des transports comprend des secteurs comme les camions lourds et légers à diesel ou à essence, le transport aérien, le transport maritime et les motocyclettes.

1.51 Le Ministère utilise son inventaire des émissions pour compiler des estimations des émissions réelles, en utilisant des méthodes et des sources de données qui varient selon les catégories et les secteurs. Les dernières estimations complètes des émissions portent sur l'an 2000; le Ministère est en voie de compléter ses estimations pour 2002. La pièce qui suit indique les émissions estimatives de NOx et de COV de 1990 à 2000, ainsi que les projections pour 2002 (voir la pièce 1.2).

Pièce 1.2 **Émissions d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils pour la région au Canada désignée par l'Annexe sur l'ozone**



*Projections des émissions

Source : Environnement Canada

1.52 La compilation des estimations des émissions est bien documentée. Environnement Canada publie un guide d'inventaire des émissions qui donne une information détaillée sur les secteurs, les méthodes employées et les sources de données. Nombre de méthodes d'Environnement Canada sont comparables à celles de l'Environmental Protection Agency aux États-Unis ou des pays membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. De plus, les deux pays signataires de l'Annexe sur l'ozone ont pour obligation d'établir en commun des définitions des catégories d'émissions et des niveaux d'agrégation des données aux fins des rapports sur les émissions. Selon Environnement Canada, l'information sur les estimations des émissions de NOx et de COV est d'une qualité adéquate et est exempte d'erreurs importantes.

1.53 Environnement Canada se sert aussi de son inventaire et de ses estimations des émissions pour établir des projections des émissions de NOx et de COV. Les projections les plus récentes dont nous avons pris connaissance lors de notre vérification n'incluaient pas toutes les réductions attendues de l'application de l'Annexe sur l'ozone. Le Ministère a indiqué qu'il travaillait à une mise à jour de ses projections afin que celles-ci tiennent compte des effets de toutes les réductions.

1.54 Les estimations et les projections actuelles d'Environnement Canada concernant les émissions sont fondées sur un inventaire et des méthodes en évolution qui reflètent l'avancement des connaissances sur les émissions de précurseurs de l'ozone. Les projections actuelles portent à croire que les cibles initiales de réduction seront dépassées dans le cas des COV, mais qu'elles ne seront pas atteintes dans le cas des NOx. Cependant, le Ministère a confirmé que les différences par rapport aux anciennes cibles sont attribuables en partie aux changements qui ont dû être apportés aux méthodes et à l'inventaire des émissions. Les représentants du Ministère ont indiqué que leur but premier était d'estimer l'impact des diverses mesures de réduction des émissions, et non d'atteindre les cibles de réduction présentées dans le Rapport sur les plans et les priorités, qui ne devaient servir que comme estimations initiales.

1.55 **Surveillance de la qualité de l'air.** Pour le Canada, l'objectif environnemental essentiel de l'Annexe sur l'ozone est d'arriver à respecter d'ici 2010 les Standards pancanadiens relatifs à la concentration d'ozone. Il s'agit de normes environnementales qui ont été approuvées par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement et qui prévoient des concentrations moyennes d'ozone troposphérique ne dépassant pas 65 parties par milliard selon une méthode de calcul convenue. L'Annexe sur l'ozone ne représente qu'une partie des mesures par lesquelles le Canada s'efforce de respecter ces standards.

Station du Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique

Photo : Anthony Scullion Photography

1.56 Environnement Canada ainsi que les provinces et les territoires ont, dans l'ensemble du pays, plus de 250 stations de surveillance mesurant la qualité de l'air par l'entremise de deux réseaux : le Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique et le Réseau canadien d'échantillonnage des précipitations et de l'air. Les stations, qui sont situées dans les régions urbaines et rurales, livrent toutes les heures des données sur

les concentrations de NOx et d'ozone troposphérique dans l'air. Les données sur les COV sont prélevées toutes les 24 heures. Ces données sont analysées et regroupées dans un rapport annuel. Bien que l'Annexe sur l'ozone soit entrée en vigueur en décembre 2000, il n'y a pas eu de variations perceptibles de la concentration d'ozone troposphérique de 1991 à 2002 (voir la pièce 1.3).

Pièce 1.3 **Concentration d'ozone troposphérique dans la région au Canada désignée par l'Annexe sur l'ozone**

Source : Environnement Canada

1.57 Le Ministère a indiqué que les organismes provinciaux, territoriaux et municipaux qui font partie des réseaux ont recours à divers programmes pour assurer la qualité des données, auxquels s'ajoutent des contrôles fédéraux, dont une vérification de l'étalonnage et du rendement des instruments. Environnement Canada fournit une assurance quant à l'exactitude des données d'échantillonnage de l'air recueillies et communiquées et, selon lui, l'information portant sur la concentration d'ozone est d'une qualité adéquate.

Les émissions et la concentration d'ozone sont connues

1.58 Notre vérification a permis d'établir qu'Environnement Canada connaît effectivement les émissions estimatives de NOx et de COV, ainsi que la concentration résultante d'ozone troposphérique. Il y a une cible claire à l'égard du résultat environnemental visé (conséquence), en l'occurrence une réduction de la concentration d'ozone troposphérique, ainsi que des cibles de réductions d'émissions estimatives nécessaires pour obtenir ce résultat. De plus, le Ministère mesure les résultats tant pour les concentrations d'ozone troposphérique que pour les émissions estimatives de NOx et de COV. À notre avis, l'existence de mesures claires et comparables par rapport aux résultats environnementaux visés montre qu'il y a communication en fonction des résultats et de l'objectif de l'Annexe sur l'ozone.

1.59 Cependant, Environnement Canada n'a pas bien expliqué le but visé par les cibles de réduction des émissions présentées dans son Rapport sur les plans et les priorités, ni expliqué clairement en quoi ses estimations des émissions actuelles et ses projections diffèrent de ces cibles.

1.60 Recommandation. Environnement Canada devrait préciser ses objectifs de réduction des émissions et les résultats prévus, et expliquer clairement les raisons pour lesquelles ses estimations des émissions et ses projections sont différentes des cibles fixées.

Réponse du Ministère. Le Ministère accepte la recommandation.

Les objectifs d'Environnement Canada pour l'Annexe sur l'ozone, en terme de réduction des émissions, consistent à appliquer les mesures de réduction des émissions d'oxydes d'azote (NOx) et de composés organiques volatils (COV) qui sont établies pour le Canada dans l'accord international. La diminution des niveaux d'ozone dans l'air ambiant dans l'est du Canada devrait résulter de l'application des mesures prises par le Canada en même temps que les mesures de réduction des émissions que les États-Unis se sont engagés à appliquer dans l'Annexe sur l'ozone.

Étant donné que l'information sur les émissions de l'industrie et d'autres sources est devenue plus précise et plus complète, le Canada a pu revoir ses estimations de réduction des émissions de NOx et de COV pour 2007 et 2010, compte tenu de l'application des mesures prévues dans l'Annexe sur l'ozone. Bien que la révision de l'estimation en 2004 ait été une exigence de l'Annexe sur l'ozone, le Canada mettra à jour son estimation des réductions d'émissions devant résulter des mesures découlant de l'Annexe sur l'ozone et rendra compte de ces projections révisées périodiquement, dans les rapports biennaux canado-américains sur les progrès de la mise en œuvre de l'Accord sur la qualité de l'air.

Prévention de la pollution par les navires

Pollution des océans

1.61 L'enjeu. Le Canada est bordé par trois océans. Son littoral est le plus long du monde et son territoire océanique correspond à plus de 30 p. 100 de sa superficie terrestre. C'est pourquoi l'économie, l'histoire et le tissu social du pays sont étroitement liés aux océans et à leurs ressources. Le territoire océanique sous compétence canadienne s'étend à sa zone d'exclusivité économique, soit à une distance de 200 milles marins du littoral.

1.62 Le transport maritime est donc de première importance pour le pays, mais il est source de formes diverses de pollution qui ont des répercussions dommageables sur l'environnement. Les hydrocarbures déversés par les navires sont une forme importante de pollution marine. L'évaluation de toutes les répercussions des déversements d'hydrocarbures sur le milieu marin représente une tâche complexe. Si les oiseaux de mer mazoutés sont une victime hautement médiatisée de la pollution marine par les hydrocarbures, surtout dans la région du Canada atlantique, on peut dénombrer bien d'autres effets nocifs moins évidents sur les animaux, les végétaux et les écosystèmes de la mer.

Le saviez-vous?

Selon le gouvernement fédéral, le territoire océanique sous compétence canadienne génère des activités économiques d'une valeur de plus de 20 milliards de dollars par an et le commerce transocéanique qui passe chaque année par les eaux sous compétence canadienne représente plus de 85 milliards de dollars.

1.63 L'accord. La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (Convention MARPOL) vise à éliminer la pollution délibérée du milieu marin par les navires, ainsi qu'à réduire au minimum les rejets accidentels de polluants. Cette convention comporte six annexes, qui traitent respectivement de la pollution par les hydrocarbures, les produits

chimiques, les marchandises emballées, les ordures, les eaux usées et les émissions atmosphériques. La Convention MARPOL énonce des exigences pour les navires, notamment à l'égard de la construction, de la certification, de l'inspection, de l'appareillage, de la tenue de registres et des procédures au port. Elle est entrée en vigueur à l'échelle internationale en 1983. Le Canada y a adhéré en 1993 et, depuis, a accepté et appliqué les annexes relatives à la pollution par les hydrocarbures, les produits chimiques et les marchandises emballées.

Déversement possible d'hydrocarbures par un navire dans les eaux sous compétence canadienne

Source : Programme national de surveillance aérienne de Transports Canada

1.64 Le ministère principal. Transports Canada est le ministère fédéral responsable de l'application de la Convention MARPOL. Il administre cette convention et l'applique par l'entremise de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et ses règlements apparentés. Le Ministère est également responsable d'un certain nombre de programmes et activités clés requis en vertu de la Convention MARPOL, notamment l'inspection des navires. En décembre 2003, la responsabilité du Programme national de surveillance aérienne lui a été transférée de Pêches et Océans Canada (Garde côtière canadienne). Environnement Canada s'occupe d'aspects de mise en application connexes pour ce qui est de la protection des oiseaux migrateurs.

Prevention de la pollution par les hydrocarbures

1.65 Objet de notre examen. Nous avons examiné si Transports Canada sait dans quelle mesure la pollution marine par les hydrocarbures des navires dans les eaux sous compétence canadienne est réduite ou éliminée. Nous avons centré notre vérification sur le littoral atlantique, où cette pollution est reconnue comme étant un problème de taille et où le gouvernement fédéral concentre ses efforts. Nous avons examiné l'information dont dispose Transports Canada à partir de programmes et d'activités clés du gouvernement fédéral portant sur la prévention ou la surveillance de la pollution marine par les hydrocarbures des navires.

Le saviez-vous?

Dans le cours normal de leur exploitation, les navires produisent différents types de déchets : ordures, eaux usées, rejets d'appareillage, de salle de machines et de cale, autres déchets d'hydrocarbures, etc.

1.66 Surveillance aérienne. Le Programme national de surveillance aérienne, instauré en 1991, sert à déceler les infractions liées à la pollution et à appliquer la Convention. Ce programme vise cinq régions du pays — Terre-Neuve, les Maritimes, le Québec, la région du Centre et de l'Arctique, et la région du Pacifique — et emploie trois avions patrouilleurs. Les nombres d'heures de patrouille, de survols de navires, de constats de pollution et de constats par survol sont consignés, de même que les quantités d'hydrocarbures dont le déversement a été observé. Le Programme indique que, dans la région du Canada atlantique — Terre-Neuve et les Maritimes —, le nombre de constats de pollution a nettement diminué entre 1992-1993 et 2002-2003.

Avion de surveillance

Source : Programme national de surveillance aérienne de Transports Canada

1.67 Cependant, comme le territoire océanique canadien est immense et comporte un grand nombre de routes maritimes, une surveillance adéquate de la pollution représente un défi considérable. Dans la région du Canada atlantique, 644 heures de surveillance ont été effectuées et 1 782 navires ont été survolés dans le cadre du Programme national de surveillance aérienne en 2002-2003. D'après Transports Canada, il s'agit là seulement de 1 p. 100 environ du trafic maritime connu dans les eaux de l'Atlantique sous

compétence canadienne. Le trafic maritime connu comprend les navires en provenance ou à destination des ports canadiens; il exclut les navires en transit dans les eaux sous compétence canadienne, c'est-à-dire les navires en provenance et à destination de ports étrangers. Transports Canada n'a pas d'information sur le trafic de navires en transit dans les eaux sous compétence canadienne et ne connaît donc pas l'ensemble du trafic maritime aux fins de la gestion du Programme national de surveillance aérienne.

1.68 De plus, selon des rapports du gouvernement fédéral, il semblerait qu'une proportion appréciable des déversements intentionnels d'hydrocarbures des navires ait lieu en période d'obscurité ou de visibilité réduite. À l'heure actuelle, le Programme national de surveillance aérienne ne permet pas la surveillance dans ces situations, ce qui diminue nettement sa capacité de détecter ces déversements. Pour toutes ces raisons, l'information émanant de ce programme est très limitée et ne peut servir à démontrer l'ampleur de la pollution par les hydrocarbures des navires.

1.69 Par ailleurs, nous avons trouvé peu de preuves que Transports Canada a vraiment progressé dans la réalisation de l'engagement pris dans sa stratégie de développement durable de 2001, à savoir revoir l'efficacité du Programme national de surveillance aérienne. Ainsi, il n'a pas effectué une analyse formelle des risques et des tendances de la pollution marine par les hydrocarbures des navires, comme moyen de mieux comprendre l'étendue du problème et de juger de l'efficacité de ce programme.

1.70 Le programme pilote de surveillance intégrée des pollueurs par les hydrocarbures, lancé en 2002, est une initiative gouvernementale menée conjointement par plusieurs organismes. Il vise à évaluer l'utilité possible des images satellitaires radar pour la détection des déversements d'hydrocarbures en mer au large du littoral atlantique. La technologie en question est toujours en cours d'élaboration et d'expérimentation, mais elle pourrait un jour aider à la prestation du programme de surveillance aérienne.

1.71 **Rapports des incidents de pollution.** La Garde côtière canadienne, Transports Canada et Environnement Canada tiennent chacun des bases de données différentes sur les incidents de pollution par déversement en mer, sur les rapports d'enquête concernant de tels incidents et sur les grandes urgences environnementales. Néanmoins, l'information dans ces bases de données se limite largement aux incidents déclarés de divers types. Transports Canada a été incapable de montrer comment l'information est utilisée, ou pourrait l'être, pour décrire la situation ou les tendances en ce qui concerne la pollution marine par les hydrocarbures des navires.

1.72 **Inspections de navires.** Le Contrôle des navires par l'État du port, un programme de Transports Canada, prévoit l'inspection de navires étrangers dans les grands ports canadiens pour assurer le respect des principales conventions maritimes internationales, notamment la Convention MARPOL. Transports Canada indique que la proportion des irrégularités (anomalies) imputées aux navires et liées à la pollution marine a diminué de 1998 à 2002. Ces irrégularités peuvent porter sur la certification, la tenue de journal de bord ou de relevé des hydrocarbures ou l'insuffisance du

Oiseau mazouté trouvé sur une plage dans la région du Canada atlantique

Photo : Pierre Ryan, Service canadien de la faune, Environnement Canada

matériel antipollution. En 2002, 525 inspections ont révélé des irrégularités, dont 4,4 p. 100 étaient liées à la pollution marine (comparativement à 587 inspections en 1998, dont 6 p. 100 des irrégularités étaient liées à la pollution marine). Si les résultats d'inspection peuvent donner une bonne idée du respect des dispositions de la Convention, le Ministère n'a pu convenablement démontrer que la diminution du nombre d'irrégularités s'était traduite par une baisse des déversements d'hydrocarbures en mer par des navires.

1.73 **Relevés des oiseaux mazoutés.** Un film d'hydrocarbures à la surface de l'eau peut tuer tout oiseau avec lequel il entre en contact et nuire fortement aux populations d'oiseaux. C'est tout particulièrement un sujet d'inquiétude dans la région du Canada atlantique, où le trafic maritime emprunte des zones qui constituent un habitat propice pour des dizaines de millions d'oiseaux de mer appartenant à diverses espèces. Un grand nombre d'oiseaux morts échouent sur la côte dans le sud-est de Terre-Neuve et, depuis 1984, Environnement Canada y coordonne régulièrement des relevés d'oiseaux échoués sur les plages.

1.74 Il est difficile de juger de la valeur significative des relevés d'oiseaux échoués sur les plages de la région du Canada atlantique, car plusieurs facteurs peuvent influer sur les résultats : lieu des déversements d'hydrocarbures, courants, conditions météorologiques, habitudes migratoires des oiseaux de mer, etc. Ces relevés constituent la meilleure indication disponible sur le nombre d'oiseaux de mer victimes des hydrocarbures en mer, mais il s'agit là seulement d'une information indirecte et incomplète sur l'ampleur, la fréquence et l'emplacement géographique des déversements d'hydrocarbures par les navires dans la région. Les relevés d'oiseaux échoués sur la plage n'ont ni la fréquence ni l'étendue géographique nécessaires pour brosser un tableau d'ensemble acceptable du problème de la pollution par les hydrocarbures.

L'ampleur du problème n'est pas connue

1.75 Nous avons constaté que Transports Canada était incapable de déterminer l'ampleur de la pollution des eaux de l'Atlantique sous compétence canadienne par les hydrocarbures de navires, que ce soit par ses propres renseignements et activités ou en collaboration avec d'autres ministères fédéraux. Des représentants de Transports Canada, d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada ont convenu de ce fait.

1.76 Les différents éléments d'information que nous avons examinés n'offrent pas une indication adéquate de l'état de la pollution marine par les hydrocarbures. Ajoutons que, s'il s'est efforcé de réunir de l'information venant des divers programmes de prévention de la pollution marine, Transports Canada n'a offert que peu d'éléments de preuve indiquant qu'il a analysé le problème, évalué l'efficacité des programmes de prévention et de surveillance en place ou clairement défini les résultats en matière d'environnement que l'on pouvait attendre de ces programmes.

D'après ses relevés, Environnement Canada estime :

- que la pollution par les hydrocarbures tue quelque 300 000 oiseaux de mer chaque année au large de la côte atlantique du Canada;
- que le long du littoral du sud-est de Terre-Neuve, cette pollution est une des plus élevées au monde et que, selon l'information la plus récente disponible, le problème a persisté de 1984 à 1999;
- que la plupart des hydrocarbures que l'on retrouve sur les oiseaux de mer correspondent au mélange typique retrouvé sur le fond des salles de machines des navires.

1.77 Nous convenons que l'établissement d'attentes et la mesure de résultats environnementaux constitue un défi de taille dans le cas de la pollution par les navires, surtout si on considère l'immensité des zones océaniques visées. Le Ministère a indiqué que, même si les États-Unis ont fourni des estimations de l'efficacité de la Convention MARPOL, il ne connaît aucun autre pays qui ait réussi à évaluer la contribution de la Convention à la réduction des quantités véritables d'hydrocarbures déversées dans leurs eaux, délibérément ou non. Dans ce contexte, le gouvernement se doit d'être plus transparent et de communiquer clairement aux Canadiens les progrès qu'il prévoit raisonnablement accomplir.

1.78 **Recommandation.** Transports Canada devrait définir les attentes en matière de rendement et de résultats environnementaux que les programmes de prévention et de surveillance de la pollution des océans par les hydrocarbures peuvent raisonnablement remplir.

Réponse du Ministère. Transports Canada accepte la recommandation.

Transports Canada reconnaît qu'il n'a pas la capacité de surveiller en tout temps tous les navires qui se trouvent dans les eaux sous compétence canadienne, et est donc incapable d'évaluer la quantité totale véritable de matières polluantes déversées délibérément ou non. Le Ministère utilisera plutôt les résultats des programmes existants d'inspection et de surveillance aérienne comme indicateurs du rendement en matière d'environnement de l'industrie du transport. Transports Canada a l'intention de fournir de meilleurs rapports sur les programmes en place pour mettre en œuvre le règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures. Les rapports pour la saison 2004 devraient être achevés d'ici l'automne 2005.

Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons

Conservation et gestion des pêches canadiennes

1.79 **L'enjeu.** Bordé par trois océans et ayant toujours eu des liens avec les pêches, le Canada a grandement intérêt à assurer la conservation et la viabilité de l'exploitation de ses pêches. Ces dernières années, beaucoup de stocks de poissons ont affiché une décroissance sur la côte atlantique du pays. Plusieurs facteurs ont joué, dont un accroissement de la taille et de la capacité des flottilles de pêche, ainsi que des facteurs environnementaux comme les variations de température de l'eau.

1.80 La pêche excessive, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone économique exclusive de 200 milles, a nettement contribué à la diminution des stocks de poissons. Les mesures canadiennes de conservation dans cette zone ont généralement été plus strictes que les mesures prises au-delà des 200 milles. Les mesures moins rigoureuses qui se prennent à l'extérieur du territoire de 200 milles nuisent aux efforts de conservation des pays côtiers et au rétablissement des stocks qui chevauchent la limite ou migrent de part et d'autre.

1.81 **L'accord.** L'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques

Limite territoriale ou zone économique exclusive de 200 milles — Zone de 200 milles marins (370 kilomètres) à partir du littoral et s'étendant vers le large, où un pays a souveraineté quant aux droits d'exploration et d'exploitation des ressources marines.

Stocks de poissons — Groupes de poissons selon la parenté génétique, la répartition géographique et les habitudes migratoires.

Stocks de poissons chevauchants — Stocks de poissons qui se trouvent à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de la zone économique exclusive de 200 milles.

Stocks de poissons grands migrateurs — Poissons effectuant de vastes migrations pouvant avoir lieu de part et d'autre de la limite territoriale de 200 milles.

exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, communément appelé Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (ANUP), dresse un cadre de coopération internationale pour la conservation et la gestion de ces stocks de poissons.

1.82 Les pays qui ont ratifié l'ANUP se sont engagés à appliquer un principe de précaution dans cette gestion. Il s'agit d'user de prudence, considérant que les pêches se contrôlent difficilement, qu'elles ne sont que partiellement connues et qu'elles peuvent subir des changements. Il s'agit en outre de clairement définir des objectifs et des cibles de conservation. En vertu de l'Accord, les pays sont tenus d'atteindre l'objectif de conservation fixé, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur zone économique exclusive respective de 200 milles. L'Accord est entré en vigueur en décembre 2001. Le Canada, les États-Unis et, plus récemment l'Union européenne, comptent parmi les 52 parties à l'ANUP.

1.83 Aux termes de l'ANUP, les pays devraient favoriser la coopération par l'entremise des organisations internationales appropriées de gestion des pêches, pour assurer une conservation et une gestion efficaces des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. Les principales organisations responsables de ces stocks dans le nord-ouest de l'Atlantique sont l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) et la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA).

1.84 L'OPANO gère 14 stocks de poissons chevauchants, à l'extérieur de la zone économique exclusive du Canada. La CICTA recueille des données ou établit des mesures de gestion pour une trentaine d'espèces de poissons grands migrateurs de l'océan Atlantique et des mers adjacentes. Ces organisations coordonnent toutes deux des recherches scientifiques, évaluent les stocks et donnent des conseils de gestion au nom des pays membres. Elles fixent aussi les niveaux et les quotas de prises admissibles ainsi que la taille minimale des prises, et établissent d'autres mesures de gestion à des fins de conservation.

1.85 Ministère principal. Pêches et Océans Canada est le ministère chargé de l'application de l'ANUP. Cet accord est essentiellement mis en œuvre au Canada par l'entremise de la *Loi sur les pêches côtières* et du *Règlement sur la protection des pêcheries côtières*, qui sont le moyen législatif de contrôle de l'accès des navires de pêche aux eaux canadiennes et de leurs activités dans ces eaux. Au nombre des activités et des programmes fédéraux de première importance pour l'application de l'ANUP, mentionnons l'étude scientifique des pêches, les plans intégrés de gestion des pêches, les programmes de surveillance au large des côtes, les programmes d'application de la loi et les négociations internationales visant à faire valoir les intérêts canadiens au chapitre de la gestion internationale des stocks de poissons.

Information sur les stocks de poissons

1.86 Objet de notre examen. Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada sait dans quelle mesure l'objectif de conservation à long terme et de

viabilité de l'exploitation de stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs sélectionnés est atteint.

Abondance — Nombre de poissons constituant un stock.

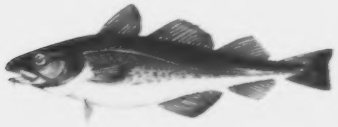
Biomasse — Abondance d'un stock en unités de poids.

Biomasse du stock reproducteur — Poids des poissons en âge de se reproduire dans un stock.

Recrutement — Nombre de poissons qui, chaque année, s'ajoutent à un stock exploitable par l'accroissement naturel ou la migration.

Prise secondaire — Prise d'espèces autres que l'espèce visée par une pêche.

Espèces de poissons que nous avons examinées dans le cadre de notre vérification



Morue

Thon rouge

Flétan noir

Crevette nordique

Source : Pêches et Océans Canada

1.87 Pour examiner l'information dont dispose le Ministère, nous avons choisi quatre stocks en vue d'une analyse plus détaillée. Nous avons examiné trois stocks de poissons chevauchants — morue de la zone 3NO, flétan noir de la zone 3KLMNO et crevette nordique de la zone 3L — ainsi qu'un stock de poissons grands migrateurs, le thon rouge à l'ouest du 45e degré de longitude. Le code qui suit la désignation du stock caractérise ce dernier en fonction de son emplacement géographique dans l'Atlantique nord-ouest (nous emploierons ci-après la désignation de l'espèce seulement).

1.88 **État des stocks.** Pêches et Océans Canada possède des données sur l'état des trois stocks de poissons chevauchants que nous avons examinés. Ces données portent notamment sur la biomasse, la biomasse du stock reproducteur et l'abondance. Ces données proviennent d'évaluations des stocks, soumises au contrôle de pairs et réalisées par le Conseil scientifique de l'OPANO à l'aide de données des pays membres de l'organisation. Le Conseil est formé de scientifiques des pays membres, spécialisés en évaluation de stocks de poissons.

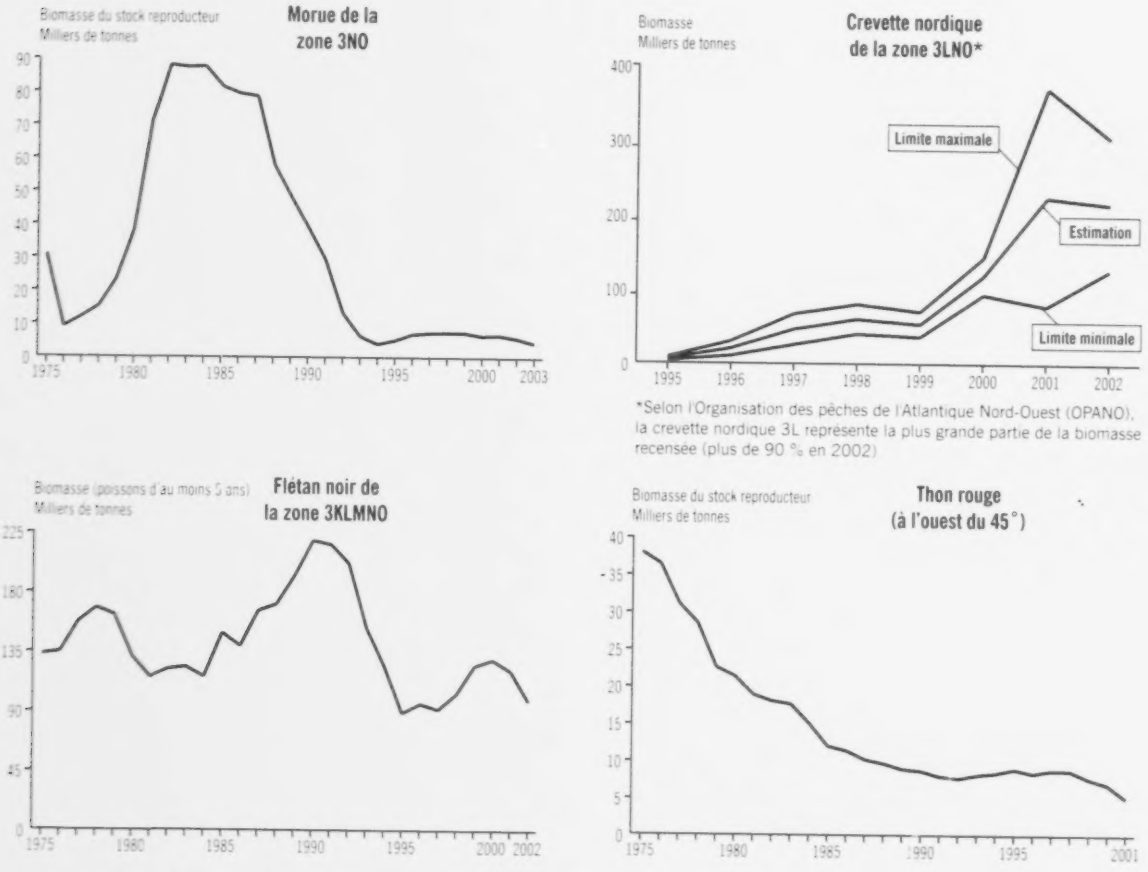
1.89 Le Ministère possède aussi de l'information sur l'état du stock de thon rouge, entre autres sur l'abondance, la biomasse du stock reproducteur et le recrutement. Les scientifiques s'appuient avant tout sur des données recueillies à partir des pêches commerciales. Le Comité permanent pour la recherche et les statistiques de la CICTA fait ses évaluations de stocks d'une manière similaire à celle de l'OPANO.

1.90 Selon Pêches et Océans Canada, l'information présentée dans les graphiques de la pièce 1.4 est d'une qualité adéquate et est exempte d'erreurs importantes. Le Ministère a aussi indiqué que cette information a fait l'objet d'un examen par des pairs, à savoir des membres du Conseil scientifique de l'OPANO ou du Comité permanent pour la recherche et les statistiques de la CICTA (voir la pièce 1.4).

1.91 Toutefois, les écosystèmes océaniques tout comme les répercussions de l'activité humaine et de l'environnement sur les stocks de poissons sont hautement complexes et seulement compris en partie. La science halieutique pose donc des défis et comporte la plupart du temps des incertitudes considérables, tout particulièrement pour ce qui est de l'évaluation des stocks et des résultats prévus de la conservation.

1.92 **Cibles de conservation.** L'établissement de cibles de conservation pour les stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs est un exercice qui exige de vastes négociations bilatérales et multilatérales avec les autres membres de l'OPANO et de la CICTA. Ce ne sont pas tous les membres qui ont ratifié l'ANUP et se sont officiellement engagés à en appliquer tous les principes, comme l'établissement de cibles de conservation. Pêches et Océans Canada a indiqué son intention de poursuivre ses efforts afin de faire adopter le principe de précaution ainsi que des cibles et des objectifs clairs de conservation par l'OPANO et la CICTA.

Pièce 1.4 **État des stocks de poissons sélectionnés dans le cadre de la vérification**



*Selon l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO), la crevette nordique 3L représente la plus grande partie de la biomasse recensée (plus de 90 % en 2002)

Sources : OPANO (pour la morue, la crevette nordique et le flétan noir) et CICTA (pour le thon rouge)

1.93 Au pays, dans sa stratégie de développement durable et ses rapports sur les plans et les priorités, le Ministère s'est aussi fermement engagé à établir des objectifs clairs et mesurables de gestion des pêches. Il applique des plans intégrés de gestion des pêches comme principal outil de gestion halieutique au Canada, plans qui devraient comporter des objectifs précis et mesurables pour les stocks de poissons.

1.94 Nous avons examiné la documentation, y compris les plans intégrés de gestion des pêches, les évaluations de stocks de l'OPANO et de la CICTA, les lignes directrices sur les mesures de conservation et d'application ainsi que les rapports annuels pour établir quels objectifs et cibles mesurables de conservation ont été fixés pour les quatre stocks choisis. Nous avons constaté que les objectifs et les mesures de conservation variaient selon l'état des stocks.

1.95 **Morue de la zone 3NO.** En raison du nombre exceptionnellement bas de morues, il y a un moratoire sur la pêche de cette espèce depuis 1994. L'objectif visé est de garder à des niveaux minimaux les **prises secondaires** de morue. Le Conseil scientifique de l'OPANO a estimé que 60 000 tonnes constituaient une valeur limite prudente comme niveau de biomasse où la pêche devrait être exclue. Toutefois, ni la Commission des pêches de l'OPANO ni le Ministère n'ont accepté cette estimation comme cible officielle de conservation.

1.96 **Flétan noir de la zone 3KLMNO.** Ce stock a affiché une décroissance au cours des dernières années. Par conséquent, l'OPANO a instauré un programme de rétablissement du stock sur 15 ans. En 2003, l'Organisation a fixé une cible de rétablissement de 140 000 tonnes de biomasse moyenne exploitable. Cette cible a été acceptée, mais le dernier plan intégré de gestion des pêches avait été établi en 2000, et il ne reflète pas cette cible plus récente.

1.97 **Crevette nordique de la zone 3L.** La biomasse du stock de crevettes nordiques affiche une croissance ces dernières années. Pêches et Océans Canada gère la partie de ce stock qui se trouve dans la zone économique exclusive de 200 milles, en appliquant un plan intégré de gestion des pêches. Ce plan ne comporte toutefois aucune cible de conservation ni de gestion. Le Ministère a déclaré que les données scientifiques ne sont pas suffisantes pour déterminer des cibles de gestion adéquates, la pêche à la crevette nordique étant relativement nouvelle. Ainsi, les scientifiques ne peuvent confirmer si la biomasse de cette espèce demeurera à des niveaux élevés, ni dire pourquoi elle a augmenté.

1.98 **Thon rouge.** Des évaluations antérieures indiquent que la biomasse du stock reproducteur a connu une baisse de 1970 à 1990, mais s'est ensuite stabilisée. En 1998, la CICTA a adopté un programme de rétablissement de ce stock sur 20 ans. Le Ministère a indiqué qu'un volet de ce programme consiste à rétablir d'ici 2018 la biomasse du stock reproducteur aux niveaux de 1975. À l'heure actuelle, la meilleure estimation du niveau de cette biomasse en 1975 est d'environ 38 000 tonnes.

Des cibles de conservation ne sont pas toujours fixées

1.99 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada connaît l'état des stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs que nous avons examinés, grâce à l'information dont il dispose sur l'abondance, la biomasse et la biomasse du stock reproducteur. Cependant, en nous reportant aux stocks choisis, nous avons également constaté que des objectifs ou cibles mesurables de conservation avaient été établis et acceptés uniquement pour le flétan noir et le thon rouge. Il s'ensuit que le Ministère et les organisations internationales de gestion n'ont pas toujours établi les niveaux de conservation ou de maintien des stocks. Dans ces cas, il est impossible d'examiner l'état ou le niveau actuel des stocks en les comparant à l'état visé ou prévu et, par conséquent, on ne peut juger du degré de réalisation de l'objectif de conservation de l'ANUP.

1.100 Par ailleurs, Pêches et Océans Canada a signalé que l'établissement de cibles de conservation représentait une démarche complexe, faisant appel à des négociations internationales. Or, l'ANUP est entré en vigueur en 2001 seulement. Ajoutons que le Ministère a indiqué avoir eu pour priorité de gestion d'arrêter et de renverser une tendance nette et croissante, ces dernières années, de pêche excessive des stocks de poissons chevauchants dans les eaux qui ne sont pas sous compétence canadienne. Sur ce plan, il aurait été prématuré de fixer des cibles de gestion, des objectifs et des valeurs de référence pour la réouverture de pêches dont les stocks font actuellement l'objet d'un moratoire.

1.101 Il n'en demeure pas moins que, comme le Ministère s'était engagé à appliquer le principe de précaution en gestion des pêches, nous nous attendions à trouver des cibles mesurables de conservation pour les quatre stocks que nous avons examinés. Nous avons constaté que la grande priorité de Pêches et Océans Canada, qui est de mettre fin à la surpêche, n'a pas été clairement exprimée dans les documents de reddition de comptes comme les rapports sur les plans et les priorités. Le Ministère se doit d'être plus transparent et de mieux faire connaître aux Canadiens ses priorités et ses attentes en matière de conservation.

1.102 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait énoncer clairement sa position en ce qui a trait aux priorités, mécanismes et calendriers visant à fixer des cibles de conservation viables pour les stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs.

Réponse du Ministère. Pêches et Océans Canada accepte la recommandation.

Le ministère des Pêches et des Océans a mis en œuvre un régime global de conservation et de gestion visant à conserver et à utiliser de façon durable les ressources halieutiques du Canada et leur habitat au profit des générations d'aujourd'hui et de demain. Les lois sur les pêches du Canada et les politiques de gestion de ce dernier sont conformes aux principes généraux de l'Accord des Nations Unies sur les pêches.

Mesures :

- Le Ministère formulera plus clairement sa position quant aux priorités, au processus et aux échéanciers visant l'établissement d'objectifs de conservation durable des stocks de poisson chevauchants et grands migrateurs, et ce, dans le cadre de ses rapports nationaux, notamment le Rapport sur les plans et priorités, le Plan des activités de gestion des pêches ainsi que les révisions apportées aux Plans de gestion intégrée des pêches, en vue de rendre compte des mesures de rendement, de la surveillance du rendement et des mesures d'adaptation pour maintenir le cap. Le rapport sur le rendement du Ministère rendra compte des progrès réalisés pour atteindre les résultats prévus. La position du Ministère sera également formulée de façon appropriée dans ses sites Web intraministériel et public.

- Le Ministère poursuit la tenue de consultations auprès de conseillers de l'industrie canadienne sur l'application d'un cadre d'approche de précaution à des pêches nationales, y compris les stocks de poisson chevauchants; cette question fera l'objet de discussions à l'assemblée annuelle de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest en septembre 2004. Un projet pilote visant l'application du cadre de l'approche de précaution à des stocks de poisson chevauchants sélectionnés sera proposé en 2005. Des consultations sur les stocks de poissons grands migrateurs devraient avoir lieu en 2004-2005.

Les révisions des rapports nationaux seront apportées au cours des périodes normales de mise à jour, soit à l'automne 2004 et pendant l'année 2005. Les différents sites Web du Ministère seront mis à jour par suite des révisions apportées aux rapports nationaux. Un projet pilote d'application de l'approche de précaution à des stocks de poissons chevauchants sélectionnés sera proposé en 2005.

Zones humides d'importance internationale

Conservation des zones humides

1.103 **L'enjeu.** Les zones humides, qui sont un des grands systèmes de maintien de la vie sur Terre, couvrent environ 4 p. 100 de la surface du globe. Il s'agit d'un habitat essentiel pour nombre d'espèces de la faune et de la flore. Les zones humides jouent un rôle de premier plan en fournissant de l'eau et en la filtrant. Elles comptent parmi les écosystèmes les plus productifs de la planète. Ses zones humides s'étendant sur presque 150 millions d'hectares, le Canada abriterait, selon les estimations, approximativement le quart de toutes les zones humides du globe.

Zones humides Zones terrestres couvertes d'eau une partie de la journée ou de l'année. Au Canada, les zones humides comprennent les marais, les marécages, les bourbiers, les tourbières et les mares peu profondes. Les eaux douces en bordure des lacs et des rivières, les eaux des estuaires et les rivages sujets aux marées océaniques peuvent aussi constituer des zones humides.

1.104 La survie des zones humides dépend de leur préservation et de la conservation de leurs fonctions écologiques. Au Canada, les zones humides ont toujours été menacées par le drainage, la mise en valeur des terres, la pollution et les autres utilisations du sol. Depuis deux siècles, les zones humides canadiennes subissent constamment des pertes et une détérioration.

1.105 **L'accord.** La Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar) a été adoptée en 1971 à Ramsar, en Iran. Elle est entrée en vigueur à l'échelle internationale en 1975 et le Canada y a adhéré en 1981. En mai 2004, on comptait 138 pays membres qui représentent toutes les régions du globe.

1.106 Cette convention a pour objectifs de mettre fin à l'envahissement progressif et à la perte des zones humides et à en assurer la conservation et l'utilisation durable. Les pays membres ont accepté d'inscrire au moins un site sur la Liste des zones humides d'importance internationale (la liste de Ramsar), ainsi que de conserver le caractère écologique des sites inscrits. En mai 2004, on dénombrait 1 367 sites de zones humides Ramsar dans le monde.

1.107 **Ministère principal.** Par l'entremise du Service canadien de la faune, Environnement Canada assume la responsabilité de cette convention. En 1981, Cap Tourmente au Québec a été le premier site Ramsar inscrit en

Amérique du Nord. En mai 2004, le Canada avait inscrit 36 sites Ramsar partout au pays (voir la pièce 1.5), qui s'étendent sur plus de 13 millions d'hectares — soit environ le double de la superficie du Nouveau-Brunswick.

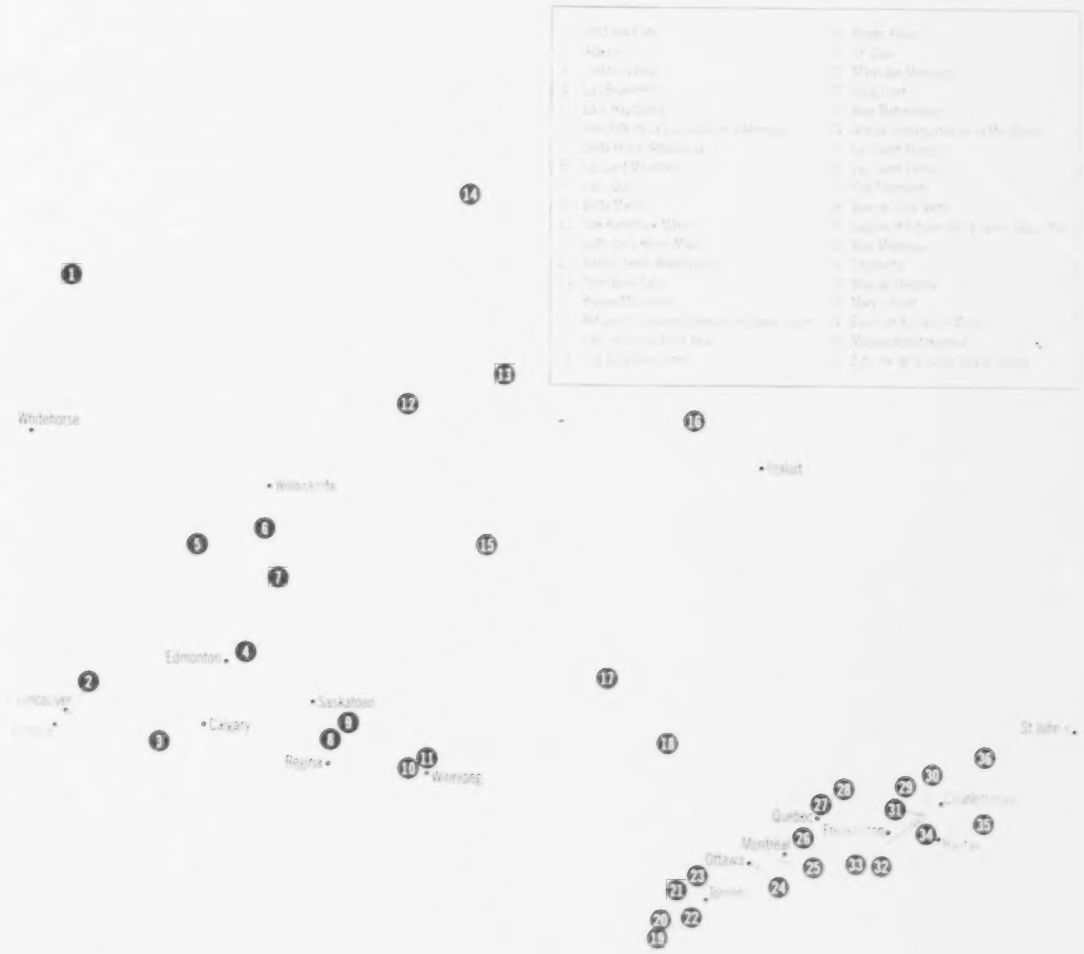
Piece 1.5 **Sites RAMSAR au Canada**

Source : Adapté de la carte des sites RAMSAR au Canada, de Wetlands International

1.108 Des ministères ou organismes fédéraux, notamment Environnement Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Parcs Canada et la Commission de la capitale nationale, gèrent environ 77 p. 100 de la superficie des zones humides canadiennes inscrites comme sites Ramsar. Les provinces en gèrent une proportion de 22 p. 100 et des organismes non gouvernementaux, le reste (1 p. 100).

Amérique du Nord. En mai 2004, le Canada avait inscrit 36 sites Ramsar partout au pays (voir la pièce 1.5), qui s'étendent sur plus de 13 millions d'hectares — soit environ le double de la superficie du Nouveau-Brunswick.

Sites RAMSAR au Canada



1.108 Des ministères ou organismes fédéraux, notamment Environnement Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Parcs Canada et la Commission de la capitale nationale, gèrent environ 77 p. 100 de la superficie des zones humides canadiennes inscrites comme sites Ramsar. Les provinces en gèrent une proportion de 22 p. 100 et des organismes non gouvernementaux, le reste (1 p. 100).

Information incomplète sur les sites de zones humides

1.109 Objet de notre examen. Nous avons examiné si Environnement Canada sait dans quelle mesure il y a conservation des sites canadiens inscrits comme zones humides Ramsar.

1.110 Objectifs et attentes. Pendant notre vérification, Environnement Canada n'a pu préciser, pour la plupart des 36 sites Ramsar au pays, des objectifs de conservation ou des résultats attendus. Le Ministère n'a donc pu définir ce qu'il fallait entendre en réalité par conservation dans le cas de ces zones humides.

Le saviez-vous?

Le Canada présente la plus grande superficie de sites inscrits comme zones humides Ramsar (sites Ramsar) :

- Canada — 13 051 501 hectares;
- Fédération de Russie — 10 323 767 hectares;
- Australie — 7 371 873 hectares;
- Botswana — 6 864 000 hectares;
- Pérou — 6 777 414 hectares;
- Bolivie — 6 518 073 hectares;
- Brésil — 6 434 086 hectares.

Source : Secrétariat de la Convention de Ramsar

1.111 Pour mieux assurer la conservation à long terme des sites Ramsar, les pays membres ont demandé que l'on dresse des plans de gestion pour chaque zone humide inscrite. Ils ont adopté des lignes directrices de planification de gestion qui indiquent que l'obtention de résultats est le but même de cette planification, que les objectifs et les indicateurs de rendement doivent être mesurables et que les indicateurs établis doivent faire l'objet d'une surveillance.

1.112 Environnement Canada a fourni des preuves de l'élaboration de plans de gestion pour 14 seulement des 36 sites Ramsar du pays. Les plans de 7 de ces 14 sites remontent au début ou au milieu des années 1980. Les représentants du Ministère ont indiqué que les plans en question avaient été jugés appropriés au moment de leur élaboration. Cependant, la majeure partie des plans fournis énoncent uniquement des objectifs généraux de conservation et très peu d'entre eux précisent des attentes en matière de rendement ou de résultats qui soient mesurables.

1.113 Information sur les résultats. Nous avons remarqué qu'Environnement Canada ne connaît pas les progrès accomplis ou les résultats obtenus dans la conservation des sites Ramsar, surtout parce qu'il ne recueille ni ne compile d'information à ce sujet sur les différents sites. Il dispose au niveau central de certaines descriptions sur chacun des sites, mais cette information ne comprend pas d'information sur les résultats obtenus en matière de conservation.

Site Ramsar canadien — Lac Last Mountain

Source : Service canadien de la faune, Environnement Canada

1.114 Nous avons également constaté que les responsables des sites ne sont pas tenus de fournir périodiquement de l'information sur l'état des sites qu'ils gèrent ni sur les résultats obtenus, et qu'Environnement Canada n'a pas non plus compilé de telles données par d'autres moyens. Ainsi, le Ministère ne sait pas dans quelle mesure il y a conservation de ces zones humides, quelles sont les lacunes à combler et quelles leçons il peut tirer. Il n'y a pas de vue d'ensemble claire des progrès du Canada dans la réalisation de l'objectif de conservation de la Convention de Ramsar, pour ses 36 sites inscrits.

1.115 Information propre aux différents sites. Afin d'avoir une meilleure idée de l'information sur les résultats concernant les divers sites, nous avons examiné quatre sites en détail, à savoir Cap Tourmente au Québec, Lac Last Mountain en Saskatchewan, Polar Bear Pass au Nunavut et St. Clair en Ontario. Environnement Canada gère ces quatre sites.

1.116 Pour deux des quatre sites, aucune documentation sur les résultats de conservation obtenus n'a pu être produite. Pour les deux autres, de l'information concernant les résultats sur la dynamique des principales populations animales et végétales et sur l'état des habitats humides a été fournie. Pour l'un de ces deux sites, de l'information sur les résultats avait récemment été compilée afin de cerner les lacunes et d'orienter la mise à jour future du plan de gestion de ce site.

Les résultats de la conservation ne sont pas connus

1.117 Nous avons établi qu'Environnement Canada ne dispose pas d'information adéquate sur la mesure dans laquelle il y a conservation de la plupart des sites Ramsar au Canada.

1.118 **Recommandation.** Environnement Canada devrait veiller à ce que des résultats de conservation attendus soient précisés pour chaque site Ramsar et à ce que les résultats de la conservation et le rendement fassent périodiquement l'objet d'une surveillance et de rapports.

Réponse du Ministère. Environnement Canada accepte la recommandation.

Dans le cadre de ses capacités et de ses ressources, Environnement Canada va mettre à jour tous les plans de gestion des sites Ramsar désignés sur les terres du Ministère, conformément aux lignes directrices de planification de la gestion de la Convention de Ramsar. Environnement Canada encouragera les gestionnaires des sites Ramsar qui ne sont pas situés sur des terres appartenant au Ministère à préparer des plans de gestion conformes aux lignes directrices de planification de la gestion de la Convention de Ramsar. Ceci sera complété avant la dixième Convention des Parties de Ramsar (2008).

Dans le cadre de ses capacités et de ses ressources, Environnement Canada va évaluer les résultats en matière de conservation et le rendement pour tous les sites Ramsar du Canada situés sur les terres du Ministère. Il va également en faire rapport tous les trois ans par le truchement du rapport national du Canada à la Convention des Parties de Ramsar. Le Ministère encouragera les gestionnaires des sites Ramsar qui ne sont pas situés sur des terres appartenant à Environnement Canada à évaluer les résultats en matière de conservation et le rendement pour tous ces sites et à faire rapport tous les trois ans par le truchement du rapport national du Canada à la Convention des Parties de Ramsar.

Observations sur la reddition de comptes

1.119 Nos cinq études de cas nous ont fourni d'autres indications sur la reddition de comptes des ministères principaux à l'égard des résultats liés aux accords dont ils ont la responsabilité. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, il n'y a pas de grandes différences entre la façon dont le gouvernement fédéral assure la gestion et la reddition de comptes à l'égard des politiques et objectifs environnementaux définis dans des accords internationaux sur l'environnement et ceux définis ailleurs. Il n'y a ni politiques, ni procédures, ni autres mécanismes de gestion qui s'appliquent exclusivement aux accords internationaux en matière d'environnement.

Le gouvernement fédéral rend essentiellement compte des résultats liés aux accords comme il le fait pour ses autres politiques, programmes et initiatives. À notre avis, ce n'est là ni quelque chose d'imprévu ni un problème, à condition toutefois que les principes de reddition de comptes soient appliqués. Or, nous avons pu observer que des éléments clés de la reddition de comptes étaient parfois absents.

Responsabilités des ministères principaux

1.120 Les trois ministères chargés de l'application des cinq accords que nous avons examinés, à savoir Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada, ont tous affirmé que leurs responsabilités en la matière étaient bien définies et déléguées. Ces responsabilités comprennent la définition des attentes de rendement, la surveillance et la communication des résultats, l'examen du rendement et la prise de mesures nécessaires pour s'assurer que les conséquences et résultats environnementaux prévus par les ententes sont obtenus.

1.121 Les responsabilités en question sont peut-être claires pour les ministères principaux mêmes, mais nous n'avons pu établir de façon précise comment et où elles sont déléguées et définies. Nous avons pu vérifier qu'il n'y a ni exigences générales du gouvernement ni mécanismes communément employés pour s'assurer que les rôles et responsabilités précis des ministères principaux sont officiellement définis et communiqués.

1.122 Le problème se pose peut-être moins lorsque l'objectif d'un accord correspond étroitement au mandat et aux responsabilités d'un ministère, puisqu'il y a moins d'incertitude possible quant au rôle que joue celui-ci à titre de ministère principal. Mais lorsque l'objectif et les obligations en vertu d'un accord visent plus d'un ministère ou organisme fédéral ou exigent une coordination avec d'autres secteurs de compétence (les provinces et les territoires, par exemple), l'absence de définition claire des rôles et des responsabilités peut avoir des conséquences bien plus graves.

Attentes en matière de rendement

1.123 Parmi les cinq accords que nous avons examinés, des attentes (ou cibles) en matière de rendement environnemental ont clairement été définies dans le cas du Protocole de Montréal, de l'Annexe sur l'ozone et, en partie, de l'ANUP, selon les stocks de poissons examinés.

1.124 Pour le Protocole de Montréal et l'Annexe sur l'ozone, nous avons aussi observé qu'Environnement Canada a défini les éléments essentiels d'un cadre de gestion des résultats ou de reddition de comptes. Le Ministère a aussi identifié les principaux éléments d'une stratégie de collecte de données pour mieux établir comment il définit, recueille et analyse l'information sur le rendement. Nous avons constaté que, dans les trois autres études de cas, le recours à de tels outils n'était pas évident.

Communication des résultats au Parlement et aux Canadiens

1.125 Nous avons constaté que les résultats environnementaux ne sont mesurés et faciles d'accès que pour le Protocole de Montréal, l'Annexe sur l'ozone et l'ANUP. Ainsi, les résultats relatifs au Protocole de Montréal sont communiqués par l'entremise des rapports du Programme des Nations Unies pour l'environnement et dans la Série nationale d'indicateurs environnementaux. Dans le cas de l'Annexe sur l'ozone, les résultats relatifs à la qualité de l'air sont présentés dans les rapports biennaux canado-américains, ainsi que dans les rapports sur le rendement d'Environnement Canada. Dans le cas de l'ANUP, de l'information sur l'état des divers stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs peut être obtenue de l'OPANO et de la CICTA.

1.126 S'il n'existe pas d'exigences précises de communication au Parlement ni aux Canadiens au sujet des résultats environnementaux visés par les cinq accords, il reste que, dans certains cas, les ministères principaux se sont servis de leurs rapports sur le rendement pour communiquer de l'information reliée aux accords internationaux sur l'environnement. Le plus souvent cependant, l'information portait avant tout sur les activités ou les initiatives des ministères en cause plutôt que sur les résultats environnementaux obtenus. Nous avons noté une exception : pour l'Annexe sur l'ozone, Environnement Canada a fourni, dans ses rapports sur le rendement, de l'information sur les concentrations d'ozone troposphérique dans les grandes villes et sur les concentrations des polluants atmosphériques connexes.

Examen et surveillance

1.127 Pour tous les accords sauf la Convention MARPOL, les ministères principaux ont indiqué avoir régulièrement procédé à des examens du rendement pour évaluer les résultats environnementaux obtenus en regard des résultats attendus. Toutefois, aucun de ces ministères ne disposait d'une documentation claire sur les conclusions de ces examens.

1.128 Nous avons aussi demandé aux ministères principaux d'indiquer toute contrainte opérationnelle d'importance influant sur la réalisation des attentes ou des objectifs de rendement liés aux accords. Nous leur avons également demandé de préciser toute mesure corrective nécessaire pour garantir la réalisation de ces attentes et objectifs. Pour trois accords, ils ont cerné les contraintes suivantes :

- **ANUP :** Pêches et Océans Canada a indiqué une surpêche par les flottilles étrangères et des infractions délibérées aux règles internationales sur les pêches, par certains États;
- **MARPOL :** Transports Canada a indiqué une absence de responsabilité à l'égard de l'évaluation de l'état des eaux océaniques canadiennes, et des difficultés pour ce qui est de l'évaluation de l'incidence de la Convention sur l'état des eaux océaniques;
- **Ramsar :** Environnement Canada a indiqué que les ressources représentaient une contrainte de taille.

Seul Pêches et Océans Canada a précisé la nature des mesures correctives possibles, dont des initiatives en cours visant à obtenir un complément de ressources et à accroître la collaboration avec le ministère de la Défense nationale.

1.129 Dans l'ensemble, nous avons pu observer que les ministères principaux ne pouvaient montrer adéquatement la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière de surveillance et d'examen de la gestion. Cela s'avère particulièrement important dans les cas où les ministères ne connaissent pas bien leurs résultats ou leur rendement en matière d'environnement, ou ne les atteignent pas. En pareil cas, on ne voit pas clairement comment ils comptent veiller à ce que les objectifs des accords soient atteints et les résultats visés, obtenus.

1.130 Recommandation. Lorsqu'ils se voient assigner la responsabilité à l'égard d'accords internationaux en matière d'environnement, les ministères ou organismes fédéraux principaux devraient préciser et documenter clairement les résultats environnementaux qu'ils prévoient obtenir, la façon dont ils vont mesurer et communiquer les résultats obtenus, ainsi que la manière dont ils vont surveiller et examiner les résultats en vue d'améliorer le rendement.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accepte la recommandation (réponse coordonnée par Environnement Canada au nom du gouvernement du Canada).

Le gouvernement du Canada continuera de travailler à améliorer les dispositions régissant l'établissement de rapports, qui sont prévues dans les accords environnementaux internationaux. Le ministère ou l'organisme fédéral directeur qui est responsable de chaque accord environnemental international clé fera rapport des résultats obtenus et prévus dans le cadre de l'accord sous sa responsabilité. Si son rapport ne décrit pas la méthode utilisée pour mesurer les résultats visés, pour atteindre les résultats déclarés et pour surveiller et examiner les résultats obtenus en vue de les améliorer, il devra fournir des renseignements complémentaires à cet effet.

Conclusion

1.131 À notre avis, pour que le gouvernement fédéral puisse montrer aux Canadiens quels sont les résultats environnementaux obtenus dans le cadre des accords internationaux sur l'environnement auxquels le Canada adhère, deux éléments redditionnels sont indispensables : l'établissement d'attentes en matière de rendement, ainsi que la mesure et la communication des résultats. Les ministères qui rendent compte des résultats indiquent clairement les résultats prévus, puis mesurent et communiquent les résultats obtenus.

1.132 Dans nos études de cas, nous avons remarqué que les ministères principaux ont un niveau variable d'information et de connaissance quant aux objectifs environnementaux atteints et aux résultats obtenus dans le

cadre des accords dont ils assument la responsabilité. Nous avons constaté qu'ils connaissent les résultats environnementaux liés à deux accords (le Protocole de Montréal et l'Annexe sur l'ozone), ignorent les résultats de deux autres (la Convention MARPOL et la Convention de Ramsar) et ne connaissent que partiellement les résultats du dernier (ANUP). Nous avons également observé que, dans le cas du Protocole de Montréal et de l'Annexe sur l'ozone, les résultats environnementaux attendus sont bien définis et les résultats réels, mesurés.

1.133 Nous convenons que, dans des dossiers environnementaux complexes, l'établissement d'attentes quantifiables en matière de résultats et la mesure subséquente des résultats obtenus en regard de ces attentes peuvent représenter un défi de taille. En outre, comme le contexte et les difficultés varient selon les accords que nous avons examinés, il faudrait éviter de généraliser les constatations en les appliquant à tous les accords internationaux sur l'environnement auxquels le Canada adhère. Les constatations issues de la vérification illustrent néanmoins les points suivants :

- lorsque les résultats attendus sont bien définis, les ministères sont mieux placés pour déterminer la mesure dans laquelle les objectifs de l'accord et les résultats visés sont atteints;
- lorsqu'il existe des contraintes ou des défis de taille liées à l'obtention des résultats visés en matière d'environnement, il faut plus de transparence dans la définition et la communication des résultats pouvant raisonnablement être obtenus;
- bien qu'il puisse s'avérer difficile d'établir des attentes en matière de rendement et de mesurer les résultats obtenus dans des dossiers environnementaux complexes, ce n'est pas une tâche impossible.

À propos de la vérification

Objectif

Cette vérification visait à établir si les ministères fédéraux principaux savent dans quelle mesure certains objectifs clés des accords internationaux en matière d'environnement que nous avons sélectionnés sont atteints.

Etendue et méthode

Nous avons choisi cinq accords internationaux en matière d'environnement comme études de cas aux fins de la vérification :

- le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Environnement Canada);
- l'Annexe sur l'ozone de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air (Environnement Canada);
- la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) (Transports Canada);
- l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (ANUP) (Pêches et Océans Canada);
- la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Ramsar) (Environnement Canada).

Nos travaux d'examen dans le cadre de cette vérification ont surtout eu lieu de janvier à mai 2004. Ils visaient principalement les trois ministères fédéraux principaux chargés des cinq accords, à savoir Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada. Nous avons examiné l'information sur le rendement et les résultats dont disposaient ces ministères sur certains objectifs clés en matière d'environnement liés aux accords choisis. Nous avons aussi demandé aux ministères d'indiquer et de décrire comment ils appliquaient les éléments redditionnels dans le cadre des accords dont ils sont responsables, et de présenter de l'information et de la documentation à l'appui. Pour mener à bien cette vérification, nous avons interviewé des représentants des ministères et d'autres parties intéressées, et examiné des dossiers, des rapports et d'autres documents ministériels.

Par ailleurs, nous avons interviewé des représentants du Bureau du Conseil privé, du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'Affaires étrangères Canada afin de cerner et de mieux comprendre les principaux processus et mécanismes mis en place pour aider à assurer la reddition de comptes à l'égard des résultats une fois que les accords sont en vigueur.

Nous avons voulu évaluer si les ministères principaux avaient l'information nécessaire pour déterminer les résultats environnementaux que le gouvernement avait obtenus pour certains objectifs précis qu'il s'était engagé à atteindre. Nous n'avons vérifié ni le respect des accords par le gouvernement, ni l'efficacité des programmes ou des moyens de réalisation de ses objectifs, ni le rythme ou les progrès du traitement des dossiers environnementaux, ni l'exactitude ou la qualité de l'information utilisée par les ministères. En outre, comme le contexte et les difficultés varient selon les accords que nous avons examinés, il faudrait éviter de généraliser nos constatations en les appliquant à tous les accords internationaux sur l'environnement auxquels le Canada adhère.

L'information quantitative que nous présentons dans ce chapitre est fondée sur des données puisées à même diverses sources, fédérales et autres, qui sont mentionnées dans le texte. Nous sommes satisfaits de la vraisemblance des données, compte tenu de leur utilisation dans ce chapitre. Cependant, les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification.

Critères

Afin d'évaluer si les ministères fédéraux principaux savent dans quelle mesure certains objectifs clés des accords choisis étaient atteints, nous attendions de ces ministères :

- qu'ils aient de l'information sur les résultats (conséquences) effectivement obtenus afin de déterminer le degré de réalisation de certains objectifs clés des accords internationaux en matière d'environnement;
- qu'ils montrent comment une assurance adéquate de la qualité de l'information utilisée est fournie pour déterminer si certains objectifs clés des accords sont atteints;
- qu'ils montrent comment les activités (extrants) du gouvernement contribuent à la réalisation de certains objectifs (conséquences) des accords sélectionnés.

Équipe de vérification

Directeur principal : John Affleck
Directeur : Robert D'Aoust

Chris Callaghan
Mark Lawrence
Maxine Leduc
Darlene Pearson
Stephanie Taylor
Marc Tessier

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2004

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire — 2004

Chapitre 1 Accords internationaux en matière d'environnement

Chapitre 2 Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement

Chapitre 3 Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau

Chapitre 4 L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes

Chapitre 5 Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Chapitre 6 Les pétitions en matière d'environnement

2004

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 2

Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement

Bureau du vérificateur général du Canada

2004

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 2

Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de l'an 2004 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire — 2004 ». Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2/2004-2F
ISBN 0-662-77705-0

Chapitre

2

Agence canadienne de développement international

L'environnement et l'aide au développement

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Faire en sorte que l'aide au développement soit durable et écologique 4
L'ACDI et l'aide au développement 5
Objet de la vérification 7

Observations et recommandations 13

Mise en œuvre des engagements relatifs à l'eau 13
Aucune orientation n'a été précisée 13
Il n'y a pas suffisamment de liens entre les engagements relatifs à l'eau et la programmation-pays et les projets 15
L'ACDI doit rationaliser ses attentes 16

Intégration de la notion de durabilité de l'environnement dans les programmes et les projets 17
Lente progression de la mise en œuvre de la Politique environnementale en matière de développement durable 18
L'évaluation environnementale des projets présente des lacunes 18
Il y a un manque de principes directeurs 21
L'information communiquée sur le rendement environnemental est limitée et incohérente 22

Assurance de la durabilité à long terme des projets 24
Les principes directeurs sont appliqués aux projets 24
Les leçons tirées doivent être consignées en dossier et communiquées 27

Mesure des résultats et communication de l'information sur ceux-ci 27

Conclusion 31

À propos de la vérification 33

Annexe

Sélection d'accords internationaux signés par le Canada dans le domaine de l'environnement 35

Agence canadienne de développement international

L'environnement et l'aide au développement

Points saillants

2.1 L'accès à des réserves suffisantes d'eau potable est l'un des besoins les plus pressants des habitants des pays en développement. Plusieurs projets et activités de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) visent à combler ce besoin. Les projets que nous avons examinés ont une incidence positive sur la vie de leurs bénéficiaires et répondent aux besoins reconnus des collectivités. Au cours de nos travaux sur place, beaucoup de gens nous ont dit que l'ACDI était sensible aux besoins des pays. Nous avons constaté que la documentation sur les programmes de l'ADCI tient compte des besoins et des priorités en matière d'environnement et de développement durable des pays que nous avons visités.

2.2 L'ACDI expérimente différents moyens d'assurer la durabilité à long terme de ses projets. Elle adopte pour leur conception et leur mise en œuvre une approche participative qui met l'accent sur la prise en charge locale et le renforcement des capacités. L'Agence doit maintenant surveiller les résultats à long terme de ces expériences.

2.3 L'approche globale de l'ACDI en ce qui concerne les questions liées à l'eau manque de cohérence. L'Agence n'a pas défini d'attentes ni d'orientation précises sur ce qu'elle désire accomplir, en particulier pour ce qui est des engagements liés à l'eau énoncés dans les accords internationaux. Il y a peu d'indications que ces engagements ont vraiment influé sur la programmation-pays. Les engagements stratégiques de l'ACDI sont multiples et variés, et le personnel sur le terrain ne sait pas exactement quels sont ceux qui doivent être respectés dans le cadre des programmes-pays et des projets exécutés. L'ACDI doit mettre à jour et rationaliser ses priorités et ses attentes, et axer ses efforts sur l'obtention de résultats concrets.

2.4 L'ACDI s'est efforcée d'intégrer la dimension de la durabilité de l'environnement dans ses prises de décision, mais elle n'a pas fait assez pour atteindre ses objectifs stratégiques. Les processus et la documentation que nous avons examinés ne nous ont pas fourni l'assurance que les projets étaient conçus de manière à respecter l'environnement. Dans certains cas, nous avons pu constater que le personnel de l'ACDI intégrait bien les considérations environnementales à ses projets. L'Agence doit cependant concevoir des outils et des directives pour l'examen de la durabilité de tous ses projets et programmes-pays du point de vue de l'environnement.

2.5 L'ACDI n'a pas de cadre de mesure du rendement et de communication de l'information sur le rendement lui permettant de mesurer de façon fiable ses progrès globaux en ce qui concerne l'eau et la durabilité de l'environnement. Certes, les projets que nous avons examinés comportent des

indicateurs servant à mesurer les résultats et les avantages immédiats et à long terme, mais il n'est pas prévu que ces derniers soient vraiment mesurés à long terme. C'est pourquoi l'Agence ne peut être certaine de la durabilité des résultats des projets.

Contexte et autres observations

2.6 En qualité d'organisme d'aide du Canada, l'Agence canadienne de développement international a donné près de 2 milliards de dollars en aide publique au développement aux pays en développement et aux organismes multilatéraux en 2002. Ces fonds étaient destinés à un large éventail de secteurs tels que l'éducation, la santé, le transport, l'énergie, l'agriculture et la foresterie. Le développement durable est un élément déterminant du mandat de l'ACDI.

2.7 L'ACDI œuvre dans un contexte international. Elle appuie de nombreux autres organismes d'aide, des organisations non gouvernementales, des institutions financières internationales et des organismes des Nations Unies, et collabore avec ceux-ci. La vérification portait sur sa programmation-pays. L'Agence a pris et appuyé de nombreux engagements en faveur de l'environnement et du développement durable, par le biais de divers protocoles, conventions, déclarations et sommets. Ces derniers ont fixé des objectifs environnementaux de grande portée et, très souvent, ont exigé des pays développés comme le Canada qu'ils aident les pays en développement.

2.8 Les préoccupations à l'égard de l'eau tiennent une place importante dans plusieurs accords, dont Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, la Convention sur la lutte contre la désertification et les Objectifs de développement pour le millénaire. Ces accords recommandaient une action concertée dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement, de la conservation de l'eau et de la gestion intégrée des ressources hydriques. Les questions liées à l'eau constituent depuis longtemps un domaine d'intérêt des programmes de l'ACDI.

2.9 L'environnement est un élément essentiel de l'aide au développement. À l'ACDI, l'environnement est à la fois un secteur de la programmation, notamment sur les plans de la biodiversité et de la pollution, et une priorité transsectorielle officielle. Dans sa Politique environnementale en matière de développement durable de 1992, l'ACDI s'est engagée à intégrer les considérations environnementales dans toutes ses prises de décision et ses activités. Tous les projets d'aide peuvent causer des dommages inattendus et c'est pourquoi ils doivent être planifiés et exécutés convenablement. De surcroît, les projets d'aide et les programmes-pays fournissent des occasions de faire progresser d'autres objectifs des projets par l'examen attentif des interactions entre l'environnement, les économies locales et les sociétés.

Réaction de l'Agence. L'Agence a accepté nos recommandations. Les réponses de l'Agence, y compris les mesures qu'elle met actuellement en œuvre ou qu'elle a l'intention de mettre en œuvre en réponse à nos recommandations, sont présentées dans le chapitre.

Introduction

Fajima à l'école. Zogu, région du Nord du Ghana.

Source : Christian Children's Fund of Canada (Bureau du Ghana)

2.10 L'aide aux pays en développement, qui constitue depuis longtemps un principe fondamental de la politique étrangère du Canada, vise à réduire la pauvreté et à rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère. Trois des projets de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) que nous avons visités montrent comment l'Agence a aidé des gens des quatre coins du monde à lutter contre la pauvreté et à avoir une vie meilleure.

2.11 **Approvisionnement en eau d'un village au Ghana.** Il y a cinq ans, Fajima devait se lever tôt pour parcourir péniblement trois kilomètres, tant à l'aller qu'au retour, un seau sur la tête, afin de s'approvisionner à la source d'eau la plus proche. Fajima était infectée par le ver de Guinée, un parasite débilitant vivant dans l'eau. Elle n'avait pas le temps d'aller à l'école, même si sa santé le lui aurait permis. Un puits creusé à la main, construit par l'ACDI tout près de la maison de Fajima, approvisionne maintenant en eau potable sa famille et tout le village de Zogu dans la région du Nord du Ghana. Le chef du village nous a raconté qu'il n'y a pratiquement plus de victimes du ver de Guinée depuis que le puits a été creusé. La plupart des enfants, dont Fajima et ses amies, vont maintenant à l'école tous les jours.

Agroforesterie — cacao poussant entre les arbres. Centre d'agroforesterie CADETH, Atlantida, au Honduras.

2.12 **Protection du bassin hydrographique au Honduras.** Saul, un fermier ayant migré des terrés basses infertiles de la côte Nord du Honduras vers les forêts des montagnes, avait dû abattre et brûler le bois de la forêt tropicale afin de défricher la terre en vue de la cultiver pour nourrir sa famille. Cette pratique a conduit à la dégradation de la partie supérieure du bassin hydrographique. Un projet d'agroforesterie de la forêt feuillue de l'ACDI a changé cette situation en enseignant à Saul comment optimiser et diversifier ses cultures tout en protégeant la forêt avoisinante et le bassin hydrographique. Saul tire maintenant beaucoup de fierté de sa ferme fruitière et jouit de la stabilité d'un vrai foyer, tandis que l'eau continue de couler pour lui et les habitants en aval du bassin hydrographique.

Sama devant une affiche illustrant une règle d'hygiène. Sulawesi, en Indonésie.

2.13 **Approvisionnement en eau, assainissement et enseignement de l'hygiène en Indonésie.** Pendant de nombreuses années, les habitants des collectivités rurales de l'île Sulawesi allaient s'approvisionner en eau à pied ou à l'aide d'une charrette tirée par un âne. Sama, une jeune femme qui vit dans le village éloigné de Batu, ne disposait pas d'eau courante avant que l'ACDI construise dans son village un système d'approvisionnement en eau par gravité dans le cadre du projet de développement pour les collectivités rurales au Sulawesi. Sama s'est portée volontaire pour recevoir de la formation sur la santé et les conditions sanitaires afin de pouvoir ensuite enseigner aux autres villageois l'importance de se laver et d'utiliser du savon ainsi que de se débarrasser des déchets de manière adéquate. Les villageois nous ont dit que le nouveau système d'approvisionnement en eau et les mesures d'hygiène enseignées ont beaucoup fait pour diminuer l'incidence des cas de diarrhée et des maladies de la peau au village.

Faire en sorte que l'aide au développement soit durable et écologique

2.14 L'aide au développement est une entreprise complexe qui présente de grands défis. Beaucoup de facteurs externes influent sur la programmation de l'ACDI (voir « Les enjeux de l'aide au développement »). Le Canada et d'autres pays ont solidement implanté la notion de développement durable en tant que principe directeur de l'aide internationale. Les donateurs, les institutions financières et les bénéficiaires de l'aide savent que la croissance économique, la prospérité sociale et la conservation de l'environnement sont interdépendantes.

Les enjeux de l'aide au développement

L'optique a changé. Le Canada et de nombreux autres pays fournissent une aide au développement depuis plus de 50 ans. Au fil du temps, les donateurs ont tiré des leçons de leurs expériences et ont modifié leurs modes de prestation de l'aide. Au lieu de chercher à transformer le paysage dans lequel ils prennent place, les projets visent maintenant à renforcer les capacités et la gouvernance institutionnelle.

L'ACDI n'est pas seule. Il existe un large éventail d'organismes d'aide au développement. Ce sont notamment des organismes d'aide de pays donateurs, des institutions financières comme la Banque mondiale et les banques de développement régionales, des initiatives des Nations Unies comme le Programme des Nations Unies pour le développement, des organisations non gouvernementales et des universités. Chaque organisme possède son propre domaine de compétence ainsi que son approche et ses règles particulières. L'ACDI soutient plusieurs de ces organismes et collabore avec eux.

Les pays bénéficiaires sont souverains. Les donateurs sont les invités des pays bénéficiaires. La programmation-pays et la mise en œuvre des projets doivent respecter le régime politique d'un pays, les règles officielles et non officielles qui y régissent les prises de décision et, plus important encore, ses besoins et ses priorités. Il peut ainsi être difficile pour l'ACDI de respecter certaines dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en raison de restrictions s'appliquant à la consultation publique et à la divulgation d'information dans les pays bénéficiaires.

Manque de capacité. Beaucoup de pays en développement ne possèdent pas d'infrastructure institutionnelle comme les pays développés, que ce soit au sein du gouvernement, d'organisations non gouvernementales ou du secteur privé. Les ministères manquent de personnel, les lois et les règlements ne sont pas mis en application et les connaissances techniques font parfois défaut.

L'aide au développement est un processus à long terme. Il faut généralement une ou deux années pour planifier un projet. De nombreuses années sont ensuite nécessaires pour obtenir les résultats escomptés de celui-ci et en ressentir tous les effets. La difficulté consiste à comprendre pourquoi l'aide fonctionne et quand, puis à la rendre constamment efficace.

2.15 La dégradation de l'environnement est un facteur qui contribue beaucoup à limiter les progrès. Les pays en développement sont encore essentiellement composés de collectivités rurales. Leur économie est largement tributaire des ressources naturelles, qui sont de plus en plus menacées par la désertification, la déforestation, la pollution de l'air et de l'eau, les changements climatiques et la pression démographique. S'il dégrade les écosystèmes et les ressources naturelles, le développement en viendra à compromettre les mesures économiques et de développement social à long terme prises pour réduire la pauvreté. Les projets d'aide doivent être planifiés

Eau traitée (à gauche) et eau bue par la communauté (à droite). Digma, région du Nord du Ghana.

et exécutés de manière à ne pas endommager l'environnement pour les générations actuelles et futures.

2.16 Essentielle à la vie, l'eau constitue un problème urgent dans les pays en développement. L'eau est une ressource économique, un mode de transport, une nécessité pour l'agriculture et une composante des écosystèmes naturels. L'eau propre ou potable est un besoin humain fondamental et l'ACDI est consciente que de nombreux pays en développement expérimentent depuis longtemps déjà des pénuries d'eau.

L'ACDI et l'aide au développement

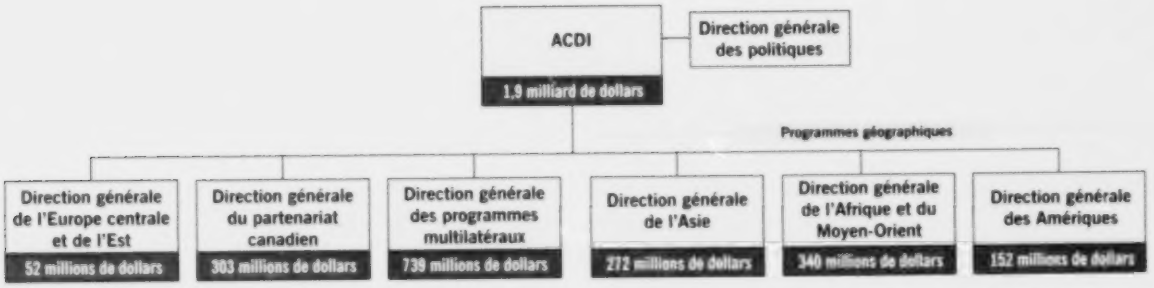
2.17 Le gouvernement du Canada a établi six volets prioritaires pour ses programmes d'aide publique au développement canadienne : les besoins humains fondamentaux; l'égalité entre les sexes; les infrastructures; les droits de la personne; la démocratie et la bonne gouvernance; le développement du secteur privé; et l'environnement. En qualité d'organisme d'aide du Canada, l'ACDI a donné près de 2 milliards de dollars en aide publique au développement aux pays en développement et aux organismes multilatéraux en 2002. Le développement durable est un élément déterminant du mandat de l'ACDI. Nous présentons dans la pièce 2.1 un profil de l'Agence qui comprend un organigramme et les niveaux de financement. Ces fonds ont été octroyés dans un large éventail de secteurs tels que l'éducation, la santé, le transport, l'énergie, l'agriculture et la foresterie.

Le saviez-vous?

- Année de création de l'ACDI : **1968**
- Nombre de pays où l'ACDI accorde de l'aide : **environ 150**

2.18 L'ACDI a pris des engagements concernant la durabilité à long terme des projets. Intitulé « En faveur d'une aide internationale plus efficace », son énoncé de politique de 2002 marquait un point tournant de son approche. Autrefois accordée projet par projet, l'aide de l'Agence est dorénavant centrée sur le pays bénéficiaire et fondée en partie sur les besoins et les priorités de celui-ci. La politique de l'ACDI a été élaborée à partir de

Pièce 2.1 **Dépenses de l'ACDI pour l'aide publique au développement, 2002-2003**



Appuie le développement démocratique et la libéralisation des échanges dans les pays de l'Europe centrale, du Sud et de l'Est.

Appuie les projets proposés par les organisations non gouvernementales, les universités et le secteur privé.

Soutient les institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial.

Accordent une aide par l'intermédiaire de leurs programmes de pays à pays et leurs liens directs avec les organisations gouvernementales œuvrant dans les pays en développement. Les dépenses totales de ces trois directions générales ou programmes géographiques s'élèvent à 764 millions de dollars.

Source : ACDI

Faire en sorte que l'aide au développement soit durable et écologique

2.14 L'aide au développement est une entreprise complexe qui présente de grands défis. Beaucoup de facteurs externes influent sur la programmation de l'ACDI (voir « Les enjeux de l'aide au développement »). Le Canada et d'autres pays ont solidement implanté la notion de développement durable en tant que principe directeur de l'aide internationale. Les donateurs, les institutions financières et les bénéficiaires de l'aide savent que la croissance économique, la prospérité sociale et la conservation de l'environnement sont interdépendantes.

Les enjeux de l'aide au développement

L'optique a changé. Le Canada et de nombreux autres pays fournissent une aide au développement depuis plus de 50 ans. Au fil du temps, les donateurs ont tiré des leçons de leurs expériences et ont modifié leurs modes de prestation de l'aide. Au lieu de chercher à transformer le paysage dans lequel ils prennent place, les projets visent maintenant à renforcer les capacités et la gouvernance institutionnelle.

L'ACDI n'est pas seule. Il existe un large éventail d'organismes d'aide au développement. Ce sont notamment des organismes d'aide de pays donateurs, des institutions financières comme la Banque mondiale et les banques de développement régionales, des initiatives des Nations Unies comme le Programme des Nations Unies pour le développement, des organisations non gouvernementales et des universités. Chaque organisme possède son propre domaine de compétence ainsi que son approche et ses règles particulières. L'ACDI soutient plusieurs de ces organismes et collabore avec eux.

Les pays bénéficiaires sont souverains. Les donateurs sont les invités des pays bénéficiaires. La programmation-pays et la mise en œuvre des projets doivent respecter le régime politique d'un pays, les règles officielles et non officielles qui y régissent les prises de décision et, plus important encore, ses besoins et ses priorités. Il peut ainsi être difficile pour l'ACDI de respecter certaines dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en raison de restrictions s'appliquant à la consultation publique et à la divulgation d'information dans les pays bénéficiaires.

Manque de capacité. Beaucoup de pays en développement ne possèdent pas d'infrastructure institutionnelle comme les pays développés, que ce soit au sein du gouvernement, d'organisations non gouvernementales ou du secteur privé. Les ministères manquent de personnel, les lois et les règlements ne sont pas mis en application et les connaissances techniques font parfois défaut.

L'aide au développement est un processus à long terme. Il faut généralement une ou deux années pour planifier un projet. De nombreuses années sont ensuite nécessaires pour obtenir les résultats escomptés de celui-ci et en ressentir tous les effets. La difficulté consiste à comprendre pourquoi l'aide fonctionne et quand, puis à la rendre constamment efficace.

2.15 La dégradation de l'environnement est un facteur qui contribue beaucoup à limiter les progrès. Les pays en développement sont encore essentiellement composés de collectivités rurales. Leur économie est largement tributaire des ressources naturelles, qui sont de plus en plus menacées par la désertification, la déforestation, la pollution de l'air et de l'eau, les changements climatiques et la pression démographique. S'il dégrade les écosystèmes et les ressources naturelles, le développement en viendra à compromettre les mesures économiques et de développement social à long terme prises pour réduire la pauvreté. Les projets d'aide doivent être planifiés

Eau traitée (à gauche) et eau brute par la communauté (à droite). Digma, région du Nord du Ghana.

et exécutés de manière à ne pas endommager l'environnement pour les générations actuelles et futures.

2.16 Essentielle à la vie, l'eau constitue un problème urgent dans les pays en développement. L'eau est une ressource économique, un mode de transport, une nécessité pour l'agriculture et une composante des écosystèmes naturels. L'eau propre ou potable est un besoin humain fondamental et l'ACDI est consciente que de nombreux pays en développement expérimentent depuis longtemps déjà des pénuries d'eau.

L'ACDI et l'aide au développement

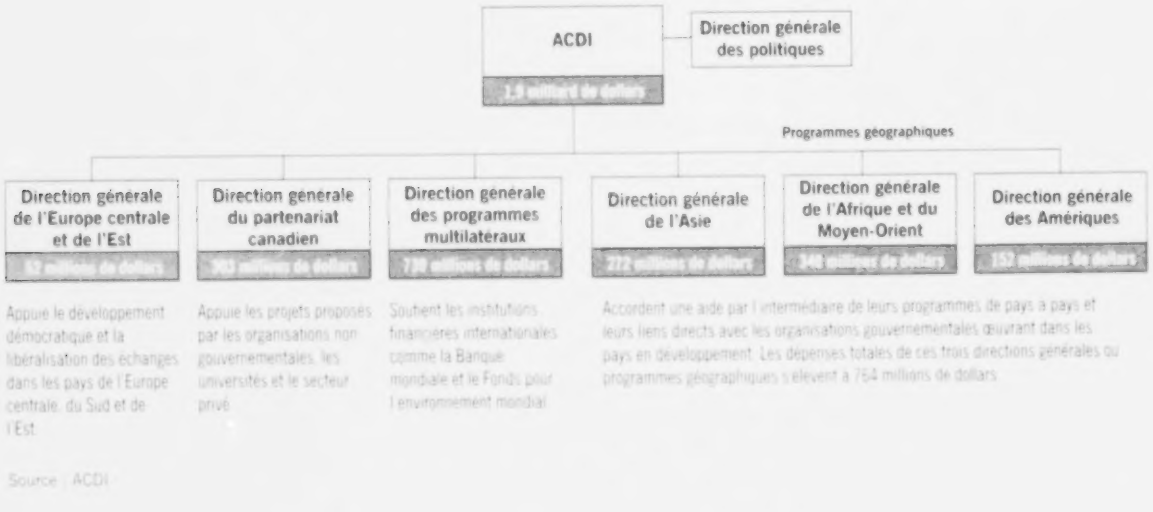
2.17 Le gouvernement du Canada a établi six volets prioritaires pour ses programmes d'aide publique au développement canadienne : les besoins humains fondamentaux; l'égalité entre les sexes; les infrastructures; les droits de la personne; la démocratie et la bonne gouvernance; le développement du secteur privé; et l'environnement. En qualité d'organisme d'aide du Canada, l'ACDI a donné près de 2 milliards de dollars en aide publique au développement aux pays en développement et aux organismes multilatéraux en 2002. Le développement durable est un élément déterminant du mandat de l'ACDI. Nous présentons dans la pièce 2.1 un profil de l'Agence qui comprend un organigramme et les niveaux de financement. Ces fonds ont été octroyés dans un large éventail de secteurs tels que l'éducation, la santé, le transport, l'énergie, l'agriculture et la foresterie.

Le saviez-vous?

- Année de création de l'ACDI : 1968
- Pays bénéficiaires de l'ACDI : environ 150

2.18 L'ACDI a pris des engagements concernant la durabilité à long terme des projets. Intitulé « En faveur d'une aide internationale plus efficace », son énoncé de politique de 2002 marquait un point tournant de son approche. Autrefois accordée projet par projet, l'aide de l'Agence est dorénavant centrée sur le pays bénéficiaire et fondée en partie sur les besoins et les priorités de celui-ci. La politique de l'ACDI a été élaborée à partir de

Pièce 2.1 **Dépenses de l'ACDI pour l'aide publique au développement, 2002-2003**



Source : ACDI

Le saviez-vous?

- Nombre de décès chaque année dus aux maladies causées par l'eau : **5 millions**
- Pourcentage de maladies et de décès dans les pays en développement attribuables aux maladies causées par l'eau : **80 p. 100**
- Pourcentage de lits d'hôpitaux dans le monde occupés par des personnes souffrant de maladies transmissibles par l'eau : **50 p. 100**
- Pourcentage des terres irriguées dans le monde dégradées par la salinisation due à une mauvaise gestion de l'eau utilisée pour l'irrigation des terres agricoles : **20 p. 100**

plusieurs principes appuyant le développement efficace, dont la prise en charge locale, des partenariats plus étroits avec les pays bénéficiaires et une approche axée sur les résultats pour la conception et la réalisation des projets et des programmes.

2.19 L'ACDI s'est également engagée à faire en sorte que la durabilité de l'environnement soit respectée. Il y a quelques décennies, elle a décidé d'assurer la prise en compte de l'environnement dès le stade de la conception des projets. L'environnement est maintenant pour l'Agence une « priorité transsectorielle ». Sa Politique environnementale en matière de développement durable de 1992 (qui est toujours en vigueur) et ses stratégies de développement durable exigent que les considérations environnementales soient intégrées dans toutes ses prises de décision et ses activités.

2.20 Au cours des dernières années, l'ACDI a consacré en moyenne environ 9 p. 100 de son budget aux questions environnementales comme la biodiversité, les changements climatiques, la prévention de la pollution et la lutte contre la pollution. Ces fonds sont affectés à une gamme de projets d'aide de pays à pays et soutiennent des organisations non gouvernementales, des institutions financières internationales et des organismes des Nations Unies.

2.21 Le gouvernement du Canada a aussi pris des engagements à l'égard de l'environnement et du développement durable, qui sont énoncés dans divers protocoles, conventions, déclarations et sommets internationaux. Dans le présent chapitre, ces documents sont appelés collectivement des accords. Les articles et les dispositions contenus dans les accords prennent différentes formes allant des énoncés de principe aux objectifs quantifiables. Ils n'ont pas tous le même statut juridique. Les conventions et les protocoles officiels sont habituellement considérés comme ayant force de loi en vertu du droit international en matière de traités, alors que les sommets et les déclarations ne sont pas considérés comme tels.

2.22 Il n'y a pas d'accord environnemental multinational qui porte uniquement sur l'eau. Les questions relatives à l'eau sont traitées dans de nombreux accords, dont les suivants :

- Action 21, de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992;
- la Convention sur la lutte contre la désertification de 1994 (ayant force de loi — entrée en vigueur en 1996);
- la Déclaration du millénaire, qui comprend les Objectifs de développement pour le millénaire (2000);
- le Sommet mondial sur le développement durable (2002).

2.23 Ces accords ont repris des objectifs déjà énoncés, établi de nouvelles orientations pour l'aide au développement et cerné les secteurs exigeant une attention plus soutenue. Au Canada, plusieurs ministères fédéraux peuvent contribuer à leur mise en application. Ces quatre accords exigent des pays développés qu'ils aident les pays en développement; c'est pourquoi l'ACDI joue un rôle déterminant à cet égard. Que ces accords et les engagements

relatifs à l'eau qu'ils contiennent aient ou non force de loi, nous croyons que l'ACDI doit assumer les responsabilités de gestion suivantes :

- définir les attentes en matière de rendement et les moyens à prendre pour atteindre les objectifs de l'accord;
- mesurer le rendement et rendre compte de l'atteinte des objectifs;
- examiner le rendement et prendre des mesures appropriées ou des mesures correctives pour faire en sorte que les objectifs soient atteints.

2.24 En réponse à une vérification réalisée en 1993 par le Bureau du vérificateur général, l'Agence s'est engagée à améliorer la reddition de comptes à l'égard des résultats. En 1996, elle a communiqué son énoncé de principe sur la gestion axée sur les résultats. Au cours de la période de 1993 à 1996, l'Agence a élaboré des mesures de rendement en fonction des engagements formulés dans des accords internationaux tels qu'Action 21 et la Convention sur la lutte contre la désertification, ainsi que dans sa Politique environnementale en matière de développement durable.

Objet de la vérification

2.25 L'objectif global de la vérification était de déterminer la mesure dans laquelle l'ACDI respecte et évalue ses engagements en matière d'environnement et de développement durable par le truchement de ses politiques, de ses programmes et de ses projets dans les pays en développement.

2.26 Nous avons examiné jusqu'à quel point la direction de l'ACDI a établi une orientation mesurable, précise et uniforme pour ses engagements relatifs à l'eau, à l'environnement et au développement durable.

2.27 Dans les directions générales géographiques de l'Agence, nous avons vérifié si la programmation-pays est fidèle aux orientations fixées pour ces engagements. Nous avons examiné comment les besoins et les priorités des pays en développement sont intégrés dans la programmation-pays de l'ACDI. Nous nous sommes aussi penchés sur les projets sélectionnés afin de déterminer s'ils sont conçus et exécutés de manière à assurer le respect et la durabilité de l'environnement, et s'ils donnent les résultats prévus.

2.28 Pour les fins de la présente vérification, nous avons réparti les divers engagements en trois grandes catégories : les engagements relatifs à l'eau, à la durabilité de l'environnement et, de façon plus générale, à la durabilité à long terme. La pièce 2.2 dresse la liste de ces engagements. La pièce 2.3 décrit notre stratégie de vérification des engagements.

2.29 Nous avons choisi neuf projets en vue de les examiner : trois au Ghana (voir la carte du Ghana, page 10), trois au Honduras (voir la carte du Honduras, page 11) et trois en Indonésie (voir la carte de l'Indonésie, page 12). L'ACDI a une longue expérience de l'aide au développement dans ces pays et y a notamment dirigé des activités axées sur les problèmes hydriques. Les neuf projets que nous avons examinés avaient trait à l'eau sous divers aspects tels que l'approvisionnement, l'assainissement, la production alimentaire, la gestion des bassins hydrographiques et les systèmes

d'irrigation. Depuis 2003, le Ghana et le Honduras figurent sur la liste des pays où l'ACDI a décidé de concentrer son aide.

2.30 On trouvera plus de renseignements sur la vérification dans « **À propos de la vérification** » à la fin du chapitre.

Pièce 2.2 **Engagements de l'ACDI que nous avons vérifiés**

Engagements à l'égard de l'eau

Accès à de l'eau potable

Installations sanitaires

Gestion intégrée des ressources hydriques

Lutte contre la désertification

Engagements à l'égard de la durabilité de l'environnement

Intégration de l'environnement à tous les programmes et projets en tant que priorité transsectorielle

Évaluations environnementales

- Prise en compte de l'étendue, des effets cumulatifs, des solutions de rechange et des mesures d'atténuation, et consultation publique
- Intégration des facteurs environnementaux dans les premières étapes de la planification et dans les prises de décision

Engagements à l'égard de la durabilité à long terme

Prise en charge locale

Approche participative

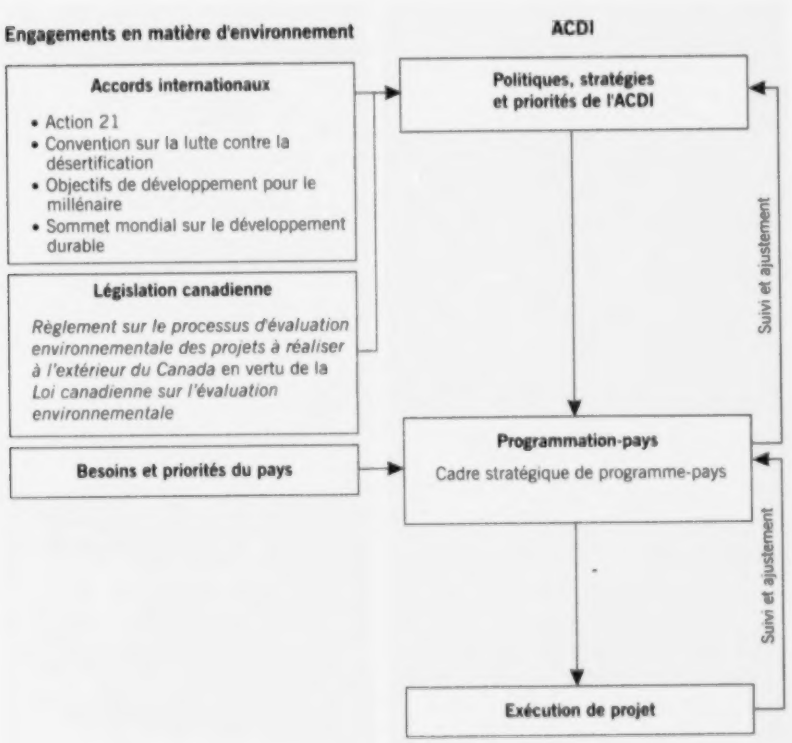
Partenariats

Coordination entre les donateurs

Surveillance et mesure des répercussions à long terme des projets

Examen des leçons tirées et application aux programmes futurs

Pièce 2.3 **Notre stratégie de vérification des engagements de l'ACDI**



Stratégie de vérification

Engagements du Canada en matière d'environnement et de développement durable

Nous avons vérifié si l'ACDI avait établi une orientation claire, mesurable et uniforme en :

- fixant des attentes de rendement;
- attribuant les rôles et les responsabilités;
- mesurant et communiquant les résultats;
- effectuant des examens et des ajustements, au besoin.

Programmation-pays

Nous avons vérifié si la programmation-pays de l'ACDI témoigne :

- de ses engagements relatifs à l'eau;
- de ses engagements à l'égard de l'environnement et du développement durable;
- des besoins et des priorités des pays en développement.

Conception et exécution de projet

Nous avons vérifié si les projets sélectionnés de l'ACDI qui étaient liés à l'eau :

- respectaient l'environnement et étaient durables;
- satisfaisaient aux engagements pris à l'égard de l'environnement et du développement durable;
- mesuraient et surveillaient la durabilité à long terme.

Ghana

Population	19,9 millions
Taux de croissance de la population chaque année	1,7 %
Revenu national brut (par habitant)	290 $US
Pourcentage de Ghanéens qui gagnent moins de 1 $US par jour	44,8 %
Pourcentage de Ghanéens qui n'ont pas accès à une source d'eau améliorée	27 %
Pourcentage de Ghanéens qui n'ont pas accès à des installations sanitaires améliorées	28 %

Problèmes touchant l'environnement

sécheresse récurrente dans le Nord, déforestation, surpâturage, érosion du sol, destruction de l'habitat, pollution de l'eau, approvisionnement inadéquat en eau potable.

Source : Banque mondiale (données de 2001)

Collectivités sélectionnées que nous avons visitées

Projet d'approvisionnement des collectivités en eau

1991 à 2000
15,9 M$

Le projet avait pour but d'améliorer la santé des collectivités rurales des régions septentrionales de l'Est et de l'Ouest du Ghana, ainsi que leur capacité d'entretenir des systèmes d'approvisionnement en eau.

Le projet a permis de remettre en état 2 600 puits et pompes manuelles que l'ACDI et son partenaire ghanéen avaient installés dans les années 1970 et, lorsque la restauration n'était pas possible, de remplacer les puits non fonctionnels. Le projet visait à transférer aux collectivités rurales la responsabilité de planifier, de gérer et d'entretenir des systèmes d'alimentation en eau potable nouveaux ou restaurés.

Projet pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans la région du Nord

1998 à 2007
16,4 M$

Le projet vise à améliorer la santé de quelque 420 collectivités rurales du Nord du Ghana qui n'ont pas de systèmes d'approvisionnement en eau potable ni d'installations sanitaires convenables.

Le projet prévoit construire 720 points d'eau (650 puits et 70 puits creusés à la main) et jusqu'à 14 000 latrines de maison. Il est conçu pour aider les gouvernements locaux et les collectivités à renforcer leur capacité à gérer de manière durable des services sanitaires et des services d'approvisionnement en eau en milieu rural.

Projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement à Tuma
(Projet de puits creusés à la main)

1999 à 2001
202 000 $

Ce projet, réalisé en partenariat avec des organisations non gouvernementales canadiennes et ghanéennes, visait à améliorer les conditions de vie dans 15 collectivités du district Savelugu/Nanton, dans la région du Nord du Ghana. Le projet a servi à creuser des puits à la main et à les protéger pour :

- permettre à la population d'avoir accès à de l'eau potable et d'améliorer leur hygiène;
- réduire de 50 p. 100 l'infestation par le ver de Guinée;
- réduire le fardeau des femmes et améliorer les conditions de vie des filles;
- instaurer un meilleur environnement afin d'inciter les personnes qualifiées à demeurer dans les collectivités pour y assurer le développement durable.

Honduras

Population	6,6 millions
Taux de croissance de la population chaque année	2,6 %
Revenu national brut (par habitant)	910 $US
Pourcentage de Honduriens qui n'ont pas accès à une source d'eau améliorée	12 %
Pourcentage de Honduriens qui n'ont pas accès à des installations sanitaires améliorées	25 %

Problèmes touchant l'environnement

augmentation de la population urbaine, déforestation due à l'exploitation forestière et à la coupe rase pour l'exploitation agricole, érosion du sol, pollution de l'eau attribuable à l'exploitation minière.

Source : Banque mondiale (données de 2001)

Collectivités sélectionnées que nous avons visitées

Projet de développement agricole de la vallée de Guayape
(Projet agricole et d'irrigation de Guayape)

1996 à 2001
12,1 M$

Ce projet, qui constituait la dernière de trois phases, avait pour objet d'améliorer la productivité durable de quelque 300 petites fermes de la vallée de Guayape, de réduire la déforestation et de protéger la biodiversité. Les partenaires locaux recevaient aussi une formation sur la gestion des ressources en eau dans la vallée et sur l'initiation des enfants à la protection de l'environnement.

Dans le cadre de ce projet, on a installé environ 50 systèmes d'irrigation et utilisé des techniques d'agroforesterie en vue de diversifier et d'intensifier la production de fruits et de café. Le projet a également aidé les agriculteurs à trouver un marché pour leurs produits afin d'assurer la pérennité de leurs activités.

Projet d'approvisionnement durable en eau et d'assainissement
(Projet de protection des zones de micro-bassins et d'assainissement)

1996 à 2001
4,3 M$

Ce projet avait pour but d'améliorer la santé et la qualité de vie de la population rurale dans quatre départements (régions) du Nord du Honduras. Il comprenait la mise en place de systèmes durables d'approvisionnement en eau potable et d'installations sanitaires de base pour 14 000 habitants.

Les activités du projet comprenaient le clôturage de micro-bassins protégés en amont et la construction de barrages et de systèmes de distribution aux bénéficiaires en aval. Une formation était aussi donnée aux collectivités locales et aux organisations gouvernementales honduriennes sur le fonctionnement, l'entretien et l'administration durables des systèmes.

Projet de mise en valeur de la forêt feuillue
(Projet d'agroforesterie de la forêt feuillue)

1996 à 2001
6,9 M$

Il s'agissait de la dernière phase d'une initiative d'une durée de 12 ans. Elle avait pour objectif de réduire le taux de déforestation dans la zone côtière de l'Atlantique du Honduras en favorisant la gestion des terrains boisés par des producteurs forestiers et une utilisation accrue des terres agricoles. De la formation et une aide technique étaient fournies aux fonctionnaires qui participaient aux activités de protection et de conservation de la forêt feuillue.

Ce projet a permis aux familles de 81 collectivités de la forêt tropicale de rester sur leurs terres et d'améliorer leur qualité de vie. Les habitants des collectivités ont appris différentes techniques d'exploitation agricole et forestière sans danger pour la forêt (par exemple, comment diversifier les cultures et planter des arbres qui serviront de bois pour la cuisson des aliments).

Indonésie

Population	209 millions
Taux de croissance de la population chaque année	1,3 %
Revenu national brut (par habitant)	680 $US
Pourcentage d'Indonésiens qui gagnent moins de 1 $US par jour*	7,5 %
Pourcentage d'Indonésiens qui n'ont pas accès à une source d'eau améliorée	22 %
Pourcentage d'Indonésiens qui n'ont pas accès à des installations sanitaires améliorées	45 %

Problèmes touchant l'environnement

déforestation, pollution de l'eau due aux déchets industriels et aux égouts, pollution de l'air dans les régions urbaines, fumée et brume causées par les incendies de forêt.

Source : Banque mondiale (données de 2001)
*Données de 2002

Collectivités sélectionnées que nous avons visitées

Projet de développement institutionnel du secteur des ressources en eau du Sulawesi du Nord
(Projet de développement de la capacité d'irrigation)

1989 à 2000
17,8 M$

Ce projet visait à améliorer la mise en valeur et l'utilisation des ressources hydriques dans la province du Sulawesi du Nord en renforçant les capacités du ministère des Travaux publics et des groupes locaux affiliés dans les domaines de la gestion, de la planification, de la conception, de la construction et de l'entretien des systèmes hydrauliques. Le projet comportait les volets suivants :

- formation et aide techniques;
- fourniture de bâtiments, de véhicules et d'instruments;
- planification à long terme des infrastructures du bassin versant et d'irrigation et d'autres infrastructures hydrauliques;
- mise sur pied d'associations locales d'utilisateurs d'eau regroupant les riziculteurs.

Projet de développement pour les collectivités rurales au Sulawesi, phase 4
(Projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les collectivités rurales)

1999 à 2001
1,575 M$

Le but de ce projet était de mieux répondre aux besoins humains fondamentaux et d'améliorer ainsi la santé de quelque 33 000 résidents de 44 villages de l'île Sulawesi. L'agence chargée d'exécuter le projet est venue en aide aux villageois qui avaient un accès limité à un système d'approvisionnement en eau et à des installations sanitaires.
Les activités du projet comprenaient :

- l'installation de systèmes d'approvisionnement en eau par gravité pour les ménages;
- des programmes d'hygiène et d'éducation sanitaire;
- la création de comités d'entretien des installations d'approvisionnement en eau dans les villages.

Le projet a eu pour effet d'améliorer la santé et les conditions sanitaires des habitants et de faire diminuer le nombre de cas de diarrhée et de maladies de la peau.

Projet de développement participatif de l'UNICEF
(Projet d'amélioration de la santé maternelle, et d'accès à l'eau et aux services d'assainissement)

1995 à 2001
13,3 M$

Le projet avait pour but d'améliorer la santé des mères et l'accès des femmes à des installations d'assainissement de l'environnement et d'approvisionnement en eau potable.

Le projet a permis de fournir de l'aide pour certains éléments du programme de coopération entre le gouvernement de l'Indonésie et l'UNICEF dans trois provinces, dont le Sulawesi du Sud. Pour sa part, l'ACDI finançait les soins maternels et néonatals, l'approvisionnement en eau, les installations d'assainissement de l'environnement et le développement des capacités au niveau communautaire.

Le projet devait contribuer à réduire l'incidence des maladies transmissibles par l'eau et l'air, particulièrement chez les femmes et les enfants, par l'accès à l'eau potable et la surveillance exercée par la communauté sur l'eau potable.

Observations et recommandations

2.31 Élaboration au fil des années d'un vaste programme d'action. L'ACDI a pris au fil des années de nombreux engagements découlant d'accords internationaux et de ses propres priorités. Ils revêtent différentes formes, dont des politiques, des lignes directrices, des énoncés et des stratégies, qui sont en partie énumérés à la pièce 2.4. Ces engagements traitent de sujets variés de grande portée, notamment l'égalité entre les sexes, l'agriculture, la biodiversité et les droits de la personne. Des ressources sont affectées tout spécialement à certains d'entre eux.

Mise en œuvre des engagements relatifs à l'eau

2.32 Les questions liées à l'eau sont une priorité de développement de l'ACDI depuis plusieurs décennies. L'ACDI n'a pas de cadre ou de politique pour l'eau, mais cette question est prise en compte dans ses diverses priorités et politiques, par exemple sa Politique en matière de satisfaction des besoins humains fondamentaux et ses priorités de développement social.

2.33 L'ACDI a souscrit aux engagements relatifs à l'eau contenus dans Action 21, la Convention sur la lutte contre la désertification, les Objectifs de développement pour le millénaire et le Sommet mondial sur le développement durable. Ces engagements portent entre autres sur l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement, la conservation de l'eau et l'adoption d'une approche intégrée pour la gestion des ressources hydriques. Nous voulions savoir si l'ACDI avait établi des cibles et des objectifs particuliers pour elle-même, et si la programmation-pays et la sélection de projet avaient été modifiées en conséquence. Nous avons examiné certaines mesures que l'ACDI a prises en réaction à ces accords.

Aucune orientation n'a été précisée

2.34 Action 21. *Action 21*, un document de 40 chapitres issu de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement traite d'une large gamme de questions touchant le développement durable. L'un des chapitres porte sur l'eau. En 1993, l'ACDI a publié un guide sur le programme Action 21 dans lequel elle annonçait que les questions relatives à l'eau seraient un élément clé de sa programmation future. Il s'agit du seul guide qu'ait publié l'Agence à ce sujet et il est toujours applicable. Il visait à rendre le programme Action 21 fonctionnel pour les employés de l'ACDI. Cependant, il ne faisait pas état des responsabilités particulières et des attentes spécifiques de rendement, que ce soit à l'échelle des projets, des pays, des directions générales ou de l'Agence. Cette dernière n'a pas réussi à nous démontrer qu'elle avait évalué le niveau des ressources dont elle aurait besoin pour mettre en œuvre ces engagements relatifs à l'eau.

2.35 Convention sur la lutte contre la désertification. On reconnaît généralement que la lutte contre la désertification comprend, mais sans s'y limiter, la gestion durable des ressources hydriques. L'ACDI est l'organisme officiel responsable, au nom du gouvernement du Canada, de cette convention qui a force de loi. Le gouvernement a examiné la programmation actuelle de l'ACDI sous l'angle des nouveaux engagements contenus dans la

Pièce 2.4 **Sélection d'accords internationaux et attentes de l'ACDI**

Accords internationaux		Attentes de l'ACDI
Conférence des Nations Unies sur l'environnement	1972	
Le rapport Brundtland, intitulé *Notre avenir à tous*, définit le développement durable.	1987	
Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement : • Action 21 (chapitre 18 sur l'eau) • Convention sur la diversité biologique • Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	1992	• Politique environnementale en matière de développement durable • Sanction royale accordée à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
	1993	*Guide du programme Action 21*
Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification	1994	Chef de file canadien pour la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la désertification
	1995	• Énoncé de la politique étrangère du Canada intitulé « Le Canada dans le monde » : Six priorités du programme d'aide publique au développement du Canada (l'environnement est une priorité) • Entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* • Politique sur l'intégration des femmes au développement et l'égalité des sexes (Politique sur l'égalité entre les sexes depuis 1999)
Le document *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle* de l'Organisation de coopération et de développement économiques contient les buts et les principes du développement international.	1996	• Énoncé de principe sur la gestion axée sur les résultats • Politique en matière de réduction de la pauvreté • Politique en matière de droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement • L'égalité entre les sexes et l'environnement sont des priorités transsectorielles de tous les programmes de l'ACDI. • *Règlement sur le processus d'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada*
Protocole de Kyoto	1997	• Stratégie de développement durable, 1997 à 2000 • Politique en matière de satisfaction des besoins humains fondamentaux
Les Objectifs de développement des Nations Unies pour le millénaire comprennent l'objectif 7 (Assurer un environnement durable) et la cible 10 (Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable et à des services d'assainissement de base).	2000	Priorités de développement social
Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants	2001	Stratégie de développement durable, 2001 à 2003
• Conférence internationale sur le financement du développement (Consensus de Monterrey) • Sommet mondial sur le développement durable et élaboration d'un plan de mise en œuvre • Sommet du G8 à Kananaskis : Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et le Plan d'action pour l'Afrique	2002	• Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace • Déclaration sur les pays de concentration • Fonds canadien pour l'Afrique
	2003	Énoncé de politique en matière d'agriculture
	2004	Stratégie de développement durable, 2004 à 2006

Pièce 2.4 **Sélection d'accords internationaux et attentes de l'ACDI**

Accords internationaux		Attentes de l'ACDI
Conférence des Nations Unies sur l'environnement	1972	
Le rapport Brundtland, intitulé *Notre avenir à tous*, définit le développement durable.	1987	
Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement • Action 21 (chapitre 18 sur l'eau) • Convention sur la diversité biologique • Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	1992	• Politique environnementale en matière de développement durable • Sanction royale accordée à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
	1993	*Guide du programme Action 21*
Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification	1994	Chef de file canadien pour la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la désertification
	1995	• Énoncé de la politique étrangère du Canada intitulé « Le Canada dans le monde » – Six priorités du programme d'aide publique au développement du Canada (l'environnement est une priorité) • Entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* • Politique sur l'intégration des femmes au développement et l'égalité des sexes (Politique sur l'égalité entre les sexes depuis 1999)
Le document *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle* de l'Organisation de coopération et de développement économiques contient les buts et les principes du développement international.	1996	• Énoncé de principe sur la gestion axée sur les résultats • Politique en matière de réduction de la pauvreté • Politique en matière de droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement • L'égalité entre les sexes et l'environnement sont des priorités transsectorielles de tous les programmes de l'ACDI. • *Règlement sur le processus d'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada*
Protocole de Kyoto	1997	• Stratégie de développement durable, 1997 à 2000 • Politique en matière de satisfaction des besoins humains fondamentaux
Les Objectifs de développement des Nations Unies pour le millénaire comprennent l'objectif 7 (Assurer un environnement durable) et la cible 10 (Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable et à des services d'assainissement de base).	2000	Priorités de développement social
Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants	2001	Stratégie de développement durable, 2001 à 2003
• Conférence internationale sur le financement du développement (Consensus de Monterrey) • Sommet mondial sur le développement durable et élaboration d'un plan de mise en œuvre • Sommet du G8 à Kananaskis – Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et le Plan d'action pour l'Afrique	2002	• Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace • Déclaration sur les pays de concentration • Fonds canadien pour l'Afrique
	2003	Énoncé de politique en matière d'agriculture
	2004	Stratégie de développement durable, 2004 à 2006

Convention et il a conclu que les engagements de l'Agence étaient réalisables avec les crédits budgétaires existants. En fait, au cours des cinq années qui ont suivi la ratification de la Convention, l'ACDI prévoyait une baisse appréciable des ressources lui étant allouées. Elle affirme avoir dépensé plus de 640 millions de dollars en 2001-2002 pour des projets qui contribuent, directement ou indirectement, à la lutte contre la désertification.

2.36 L'ACDI a entrepris diverses activités de promotion des programmes liés à la désertification. Elle a notamment produit un guide pratique de programmation sur la désertification afin d'aider ses employés à tenir compte des enjeux s'y rapportant à l'étape de la conception de projet. L'utilisation de ce guide n'est pas obligatoire. L'Agence n'a pas encore précisé les objectifs et les cibles de programmation. Elle doit présenter un rapport tous les deux ans aux Nations Unies sur la mise en application de la Convention. Il s'agit d'un rapport qui décrit les activités des différents projets et programmes, mais qui ne résume pas les résultats globaux. Ainsi, l'Agence ne connaît pas l'ampleur des retombées qu'elle produit.

2.37 **Les Objectifs de développement pour le millénaire et le Sommet mondial sur le développement durable.** L'ACDI souscrit aux Objectifs de développement pour le millénaire (voir l'annexe). L'objectif (objectif 7) portant sur la durabilité de l'environnement comprend une cible globale (cible 10), soit de réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes n'ayant pas accès à de l'eau potable et à des services d'assainissement. Cette cible a été réaffirmée à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable. Nous avons constaté que l'ACDI a commencé à mettre en place des mécanismes pour sa programmation-pays afin de rendre compte de sa contribution à cette cible. Elle n'a cependant pas su démontrer que des attentes de rendement mesurables avaient été établies ni qu'elle avait défini les rôles et les responsabilités se rattachant à l'atteinte de cet objectif.

Le saviez-vous?

- Nombre de personnes dans le monde qui n'ont pas accès à de l'eau potable
1 milliard
- Nombre de personnes qui n'ont pas accès à des installations sanitaires adéquates
2,4 milliards

2.38 **On attache peu d'importance à la gestion des résultats.** Dans l'ensemble, pour les engagements que nous avons examinés, l'ACDI ne s'est pas fixé d'attentes de rendement et n'a pas attribué de rôles et de responsabilités précis. Elle ne peut pas mesurer les résultats globaux ni faire rapport sur ceux-ci. Sauf dans le cas d'un accord, l'ACDI n'a pas su démontrer qu'elle avait effectué un examen subséquent en vue de déterminer si la programmation devait être modifiée pour respecter les engagements liés à l'eau. À notre avis, le manque d'attentes énoncées à cet égard constitue une sérieuse lacune sur le plan de la conception de la programmation relative à l'eau, ce qui entraîne des répercussions importantes. Tout d'abord, l'ACDI ne connaît pas l'ampleur de ses progrès par rapport à ses engagements liés à l'eau. Deuxièmement, et cela est tout aussi important, cette lacune a une incidence sur la préparation de ses programmes-pays de même que sur la conception et l'exécution de ses projets.

Il n'y a pas suffisamment de liens entre les engagements relatifs à l'eau et la programmation-pays et les projets

2.39 L'ACDI soutient que les cadres stratégiques de programme-pays ou des documents semblables servent à établir des liens entre ses politiques et ses

priorités et la programmation-pays. Pendant nos travaux sur place, beaucoup de gens nous ont dit que l'ACDI était sensible aux besoins des pays. Nous avons constaté que les documents sur la programmation-pays de l'ACDI, qui expliquent les mécanismes d'aide de pays à pays, tiennent compte des besoins et des priorités en matière d'environnement et de développement durable exprimés par les pays bénéficiaires.

2.40 Nous avons vérifié si la programmation-pays au Ghana, au Honduras et en Indonésie reflétait suffisamment les engagements relatifs à l'eau de l'ACDI issus des quatre accords que nous avons examinés. Nous avons constaté que les documents de programmation pour ces trois pays présentent les questions liées à l'eau comme un secteur de programmation et qu'ils comportent des renvois généraux aux questions liées à l'eau traitées dans les accords. Toutefois, même lorsqu'il aurait été opportun de le faire, les documents ne précisent pas les attentes de rendement pour les engagements relatifs à l'eau de l'ACDI. Il existe peu d'information probante indiquant qu'Action 21, par exemple, a eu ou a une influence manifeste sur la programmation-pays.

L'ACDI doit rationaliser ses attentes

2.41 L'ACDI a mis en place un grand nombre d'attentes que ses employés doivent intégrer dans la programmation-pays et les projets lorsque cela est approprié. Pour faciliter leur compréhension de ces attentes, l'Agence a conçu une « carte routière » complexe. Cette carte fait état entre autres de six priorités de programme, de douze principes de programme, d'au moins dix grandes politiques, ainsi que d'analyses à effectuer, d'outils de gestion à utiliser et d'une foule de procédures à suivre.

2.42 À l'administration centrale de l'ACDI et dans les pays que nous avons visités, certains employés de l'ACDI nous ont fait part de leurs inquiétudes au sujet du grand nombre d'engagements dont ils doivent tenir compte dans divers secteurs stratégiques. Plusieurs d'entre eux ont mentionné qu'ils possèdent peu d'outils pour cibler et intégrer leurs efforts. En effet, ils doivent composer avec tellement de priorités et d'attentes, et leur champ d'action collectif est tellement grand, que les véritables attentes de la direction ne sont pas claires.

2.43 L'ACDI n'a pas assez de documents qui expliquent comment intégrer ses engagements relatifs à l'eau et mesurer les résultats. Bien que des projets individuels aient contribué au développement durable, l'ACDI n'est pas capable de mesurer son taux de réussite à l'égard de ces engagements ni de communiquer les résultats. Son approche globale pour les questions liées à l'eau manque de cohérence. L'ACDI signale qu'elle a entrepris d'élaborer son premier cadre stratégique officiel sur les ressources hydriques, mais qu'il n'est pas encore terminé.

2.44 **Recommandation.** L'Agence canadienne de développement international devrait revoir ses engagements relatifs à l'eau dans le cadre de ses engagements à l'égard de l'environnement et du développement durable afin de les mettre à jour et de les simplifier. Pour ce faire, elle devrait :

- établir une orientation claire en fixant des priorités, des objectifs et des attentes à l'égard du rendement;
- concevoir, à l'intention du personnel qui prépare et soutient les projets et les programmes-pays, des outils et des directives qui simplifient les attentes et qui établissent un lien entre celles-ci et les engagements dans le contexte des politiques et des priorités s'appliquant à l'ensemble de l'Agence;
- mettre l'accent sur une approche intégrée pour la gestion des ressources hydriques tant à l'échelle des projets que des programmes-pays;
- attribuer les rôles et les responsabilités ainsi que les ressources pour les assumer;
- mettre en œuvre des mécanismes pour effectuer un examen périodique des progrès en fonction des attentes et des engagements internationaux établis;
- rendre compte des progrès dans l'ensemble par rapport aux attentes établies.

Réponse de l'ACDI. L'Agence accepte la recommandation. L'ACDI examinera la nature et l'envergure de ses engagements relatifs à l'eau dans le contexte du renouvellement de son cadre stratégique sur la politique environnementale et dans le contexte des engagements globaux du gouvernement du Canada. Les priorités de programmation seront établies en fonction de cet examen. Les outils et les directives appropriés seront en place d'ici décembre 2005. Le suivi et les rapports de progrès sur les activités entreront en vigueur une fois que le cadre stratégique sur les ressources hydriques sera en place.

Intégration de la notion de durabilité de l'environnement dans les programmes et les projets

2.45 La deuxième catégorie d'engagements que nous avons examinée comprend ceux qui portent sur l'intégration de la notion de durabilité de l'environnement dans les projets et les programmes (voir la pièce 2.2). L'environnement est une priorité des programmes de l'ACDI. Au cours des dernières années, l'ACDI a consacré en moyenne environ 9 p. 100 de son budget aux questions environnementales, comme la biodiversité, la prévention de la pollution et la lutte contre la pollution. L'ACDI a aussi fait de l'environnement une priorité transsectorielle, ce qui signifie qu'elle évaluera les effets environnementaux et les possibilités dans ce domaine pour tous les projets, programmes et politiques, et qu'elle se servira de cette information pour prendre des décisions. Les projets d'aide peuvent causer des dommages inattendus et ils doivent donc être bien planifiés et exécutés. En outre, le fait d'accorder une attention particulière à l'environnement contribue à soutenir et à mettre en valeur les objectifs du développement dans des secteurs tels que la santé humaine, l'agriculture et le développement économique.

Lente progression de la mise en œuvre de la Politique environnementale en matière de développement durable

2.46 La Politique environnementale de l'ACDI en matière de développement durable, adoptée en 1992, fixait une orientation stratégique et constituait un outil pouvant influer de manière significative sur ses prises de décision. L'ACDI comptait appliquer cette politique par divers engagements dans le cadre d'une stratégie de mise en œuvre. Parmi ces engagements figuraient les suivants : exposer en détail les priorités pour les directions générales et les secteurs; réaffecter les fonds; mettre à contribution l'expertise locale; fournir des directives, des outils et de la formation au personnel; analyser et diffuser l'information sur les questions environnementales; et surveiller le rendement environnemental de ses programmes et de ses projets.

2.47 La stratégie de mise en œuvre n'a jamais été élaborée. En 1993, l'ACDI a plutôt décidé de préparer des rapports d'étape et de cerner les mesures prioritaires à prendre pour assurer la durabilité de l'environnement en vue de les inclure dans son processus de planification. Dans sa Stratégie de développement durable de 1997, l'ACDI s'était engagée à mettre à jour sa Politique environnementale en matière de développement durable. Elle ne l'a pas fait.

2.48 L'ACDI a préparé seulement deux rapports d'étape internes sur ses réalisations ayant un lien avec la Politique, l'un en 1993 et l'autre en 1995. Les deux rapports ont soulevé des inquiétudes concernant le manque d'uniformité de la mise en œuvre. Le rapport de 1995 en particulier recommandait une surveillance plus systématique du rendement environnemental sur le terrain. L'Agence n'a pas signalé de progrès relativement à la Politique depuis 1995.

L'évaluation environnementale des projets présente des lacunes

2.49 L'ACDI a introduit l'évaluation environnementale au cours des années 1970 en tant qu'instrument clé devant servir à intégrer les considérations environnementales dans les projets et à garantir qu'ils respectent l'environnement. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 1992 (entrée en vigueur en 1995) établit les exigences juridiques de l'évaluation environnementale des projets de développement. Lorsqu'elle est réalisée correctement, l'évaluation environnementale peut contribuer à éviter ou à atténuer les dommages. Elle constitue aussi un outil de planification puissant qui fait ressortir les moyens d'améliorer la conception d'un projet, d'en accentuer les avantages et de contribuer au développement durable. Nous avons examiné neuf projets liés à l'eau afin de déterminer la mesure dans laquelle les évaluations environnementales ont été réalisées de façon adéquate.

2.50 L'évaluation environnementale des projets que nous avons examinés a été traitée comme une formalité. Lorsqu'une évaluation environnementale était effectuée, comme c'était le cas dans huit des projets que nous avons examinés, elle était traitée simplement comme une formalité

à laquelle il fallait se conformer plutôt que comme un outil de planification de projet. Certains faits nous inspirent des craintes (voir la pièce 2.5). Ainsi, selon les procédures de l'ACDI, une évaluation environnementale préliminaire doit être faite avant que le projet ne soit approuvé afin d'établir la nécessité d'une évaluation environnementale subséquente et le type d'évaluation. Les évaluations environnementales préliminaires de deux des projets que nous avons examinés ont été faites des années après leur mise en œuvre et par conséquent, les décisions appropriées n'ont pas été prises en temps opportun.

Femmes pompant l'eau d'un puits. Dakpam, district de Nanumba, région du Nord du Ghana.

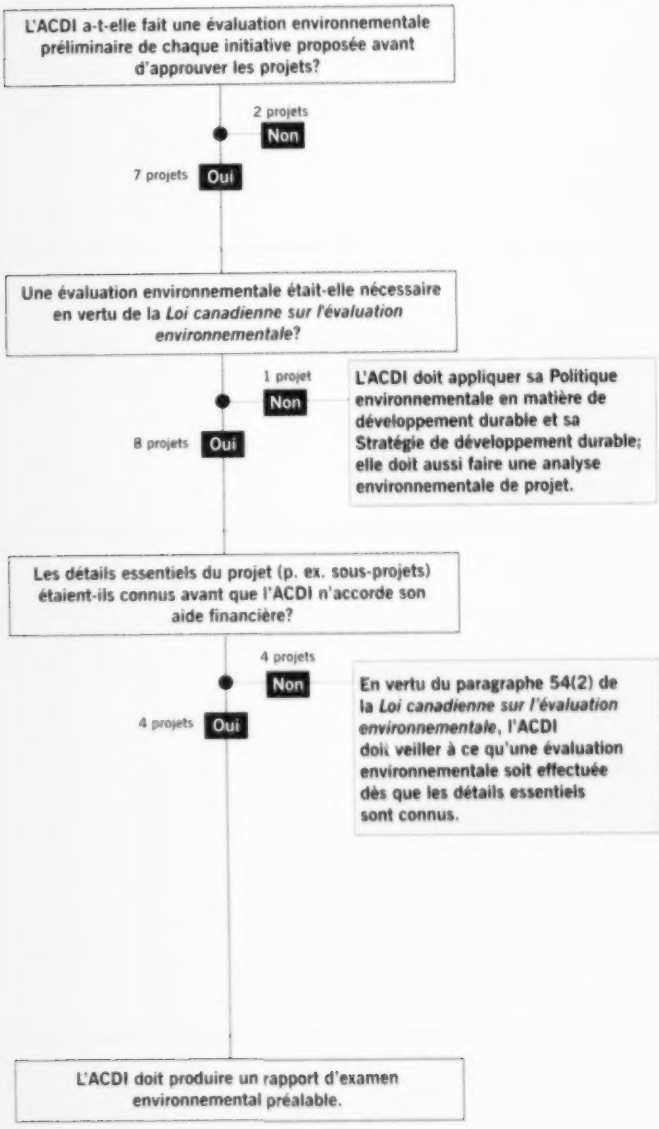
2.51 Les documents d'évaluation environnementale que nous avons examinés constituaient des sources d'information généralement peu probantes sur les conséquences environnementales des projets et les mesures visant à contrer les effets négatifs. Dans certains cas, les rapports d'évaluation environnementale préalable étaient incomplets. Par exemple, l'évaluation environnementale d'un projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement réalisé dans le Nord du Ghana ne prenait pas en compte les effets environnementaux et socioéconomiques possibles associés à la construction de quelque 14 000 latrines pour les ménages. Il est à noter que même si l'ACDI a indiqué que l'extraction de l'eau souterraine peut avoir des effets environnementaux négatifs, elle a finalement décidé que cette question ne constituait pas une préoccupation importante. En étudiant de plus près la question de l'eau souterraine, elle aurait pu envisager d'autres moyens d'exécuter ce projet ou un autre projet (voir page 21 l'étude de cas « Évaluation des effets sur l'eau souterraine »).

2.52 L'ACDI n'a pas fait en sorte que des évaluations environnementales supplémentaires soient réalisées de manière satisfaisante. Lorsque les « détails essentiels d'un projet » (par exemple l'emplacement, la nature des activités du projet et les sous-projets) ne sont pas connus avant son approbation et son financement, l'ACDI doit s'assurer qu'une évaluation environnementale supplémentaire du projet, ou des sous-projets, est faite dès que les détails essentiels sont connus. Pour ce faire, elle peut appliquer le processus d'évaluation d'un autre pays, pourvu qu'il soit conforme au processus du Canada. Nous avons constaté que l'ACDI n'a pas pris de mesures adéquates pour faire en sorte que les évaluations environnementales supplémentaires soient réalisées de manière satisfaisante pour trois des projets que nous avons examinés.

2.53 À notre avis, l'esprit de l'évaluation environnementale n'était pas respecté. Les processus et la documentation que nous avons examinés ne fournissaient pas l'assurance que les projets étaient conçus de manière à respecter l'environnement. L'ACDI signale qu'elle a récemment pris des mesures pour garantir la conformité à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* comme le recommandaient les vérifications internes de 2000 et de 2003.

2.54 Nous avons non seulement étudié les documents en dossier, mais aussi la manière dont la conception et l'exécution des projets étaient effectuées sur le terrain. Dans chaque pays, les employés de l'ACDI que nous avons

Pièce 2.5 **Le processus d'évaluation environnementale des projets de l'ACDI et nos constatations**



Ce que nous avons constaté

L'ACDI a-t-elle effectué une évaluation environnementale préliminaire avant d'approuver le projet?

- Pour le projet d'agroforesterie de la forêt feuillue au Honduras, une évaluation environnementale préliminaire a été réalisée deux ans après l'approbation du projet.
- Pour le projet agricole et d'irrigation de Guayape au Honduras, une évaluation environnementale préliminaire a été faite trois ans après l'approbation du projet.

- La plupart des projets de l'ACDI ne sont pas assujettis à une analyse environnementale rigoureuse.

L'ACDI a-t-elle vérifié si les évaluations environnementales étaient conformes à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*?

- Pour ce qui est du projet d'amélioration de la santé maternelle et d'accès à l'eau et aux services d'assainissement et du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les communautés rurales en Indonésie, les activités avaient commencé avant que l'ACDI n'ait effectué d'évaluation environnementale. Les évaluations ont été faites seulement après qu'un examen interne de l'ACDI eut révélé un manque de conformité.
- L'évaluation environnementale préliminaire du projet d'agroforesterie de la forêt feuillue au Honduras indiquait que l'ACDI devait se fier à l'évaluation environnementale d'un autre pays. Toutefois, nous n'avons trouvé aucune preuve d'une telle évaluation environnementale. De plus, nous n'avons pas pu établir que le processus qui devait être suivi par le pays en question était conforme aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Un rapport d'examen préalable a-t-il été réalisé et, dans l'affirmative, était-il complet?

- Dans le cas du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord du Ghana, l'évaluation environnementale n'a pas pris en compte toute l'étendue des activités du projet, les effets environnementaux cumulatifs, les solutions de rechange et les mesures d'atténuation.

Source : ACDI

rencontrés étaient dévoués et bien informés. Nous avons constaté que les méthodes appliquées étaient très diverses et que certaines d'entre elles tenaient réellement compte, selon nous, de l'environnement. Au Honduras, en particulier, l'ACDI a adopté pour ses projets une approche intégrée et respectueuse des bassins hydrographiques. Au Ghana et en Indonésie, nous avons vu des projets intégrant dans une moindre mesure les considérations environnementales.

Évaluation des effets sur l'eau souterraine : projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord du Ghana

> Les projets de développement des ressources hydriques peuvent être risqués s'ils sont planifiés sans acquisition au préalable de connaissances approfondies sur la disponibilité à long terme des ressources de base. Les puits sont inutiles lorsqu'aux stades de la planification on n'a pas suffisamment considéré la qualité et la quantité probables de l'eau qui se trouve dans les nappes aquifères locales. La collecte et l'analyse de données sur l'eau de surface et les ressources en eau souterraine constituent une condition préalable nécessaire pour assurer le succès des projets relatifs à l'eau. — ACDI

Ce cas montre à quel point il est important de faire une évaluation complète des projets d'extraction d'eau souterraine, lesquels peuvent avoir des effets environnementaux très négatifs. L'évaluation environnementale du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord supposait que l'abaissement du niveau de l'eau souterraine aurait des effets environnementaux négatifs. L'évaluation a conclu qu'il n'y aurait aucun effet négatif important sur le niveau phréatique parce qu'il n'y avait eu aucun changement observable du niveau de la nappe dans 50 puits d'observation. Cependant, ces puits n'étaient pas situés dans la même région que celle du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord.

On ne dispose que de données et de connaissances limitées sur les effets environnementaux possibles de la hausse de l'exploitation des ressources en eau souterraine dans le Nord du Ghana. Le niveau des nappes d'eau a baissé considérablement dans certaines régions du Nord du Ghana. Toutefois, il n'est pas clair que cette information ait été prise en compte étant donné qu'il n'a fallu qu'une journée pour faire l'évaluation environnementale.

D'autre part, les effets cumulatifs possibles sur l'eau souterraine n'ont pas été examinés. Ainsi, les répercussions d'un projet sur une nappe aquifère comptant 700 points d'extraction d'eau peuvent être appréciables. Les conséquences peuvent être encore plus considérables si plusieurs points d'eau sont forés pour d'autres projets dans la région ou si on prélève beaucoup d'eau pour l'irrigation de la même nappe aquifère.

Dans le plan de mise en œuvre du projet, il était indiqué que l'absence de programme de surveillance de l'eau souterraine dans les districts du projet constituait un obstacle majeur à l'évaluation du potentiel de l'eau souterraine. On y reconnaissait la nécessité d'évaluer la qualité et la quantité de l'eau souterraine sans toutefois définir de mesures d'atténuation en cas de problème. L'évaluation environnementale mentionnait simplement qu'en cas de difficulté, « on réagirait en conséquence ».

Il y a un manque de principes directeurs

2.55 Les projets qui ne sont pas visés par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'ACDI signale que 90 p. 100 environ de ses projets ne sont pas visés par les exigences de la *Loi*. Cette situation est

Le processus d'évaluation environnementale des projets de l'ACDI et nos constatations

L'ACDI a-t-elle fait une évaluation environnementale préliminaire de chaque initiative proposée avant d'approuver les projets?

2 projets — Non

7 projets — Oui

Une évaluation environnementale était-elle nécessaire en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*?

1 projet — Non

8 projets — Oui

L'ACDI doit appliquer sa Politique environnementale en matière de développement durable et sa Stratégie de développement durable; elle doit aussi faire une analyse environnementale de projet.

Les détails essentiels du projet (p. ex. sous-projets) étaient-ils connus avant que l'ACDI n'accorde son aide financière?

4 projets — Non

4 projets — Oui

En vertu du paragraphe 54(2) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, l'ACDI doit veiller à ce qu'une évaluation environnementale soit effectuée dès que les détails essentiels sont connus.

L'ACDI doit produire un rapport d'examen environnemental préalable.

Ce que nous avons constaté

L'ACDI a-t-elle effectué une évaluation environnementale préliminaire avant d'approuver le projet?

- Pour le projet d'agroforesterie de la forêt feuillue au Honduras, une évaluation environnementale préliminaire a été réalisée deux ans après l'approbation du projet.
- Pour le projet agricole et d'irrigation de Guayaure au Honduras, une évaluation environnementale préliminaire a été faite trois ans après l'approbation du projet.
- La plupart des projets de l'ACDI ne sont pas assujettis à une analyse environnementale rigoureuse.

L'ACDI a-t-elle vérifié si les évaluations environnementales étaient conformes à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*?

- Pour ce qui est du projet d'amélioration de la santé maternelle et d'accès à l'eau et aux services d'assainissement et du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les communautés rurales en Indonésie, les activités avaient commencé avant que l'ACDI n'ait effectué d'évaluation environnementale. Les évaluations ont été faites seulement après qu'un examen interne de l'ACDI eut révélé un manque de conformité.
- L'évaluation environnementale préliminaire du projet d'agroforesterie de la forêt feuillue au Honduras indiquait que l'ACDI devait se fier à l'évaluation environnementale d'un autre pays. Toutefois, nous n'avons trouvé aucune preuve d'une telle évaluation environnementale. De plus, nous n'avons pas pu établir que le processus qui devait être suivi par le pays en question était conforme aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Un rapport d'examen préalable a-t-il été réalisé et, dans l'affirmative, était-il complet?

- Dans le cas du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord du Ghana, l'évaluation environnementale n'a pas pris en compte toute l'étendue des activités du projet, les effets environnementaux cumulatifs, les solutions de rechange et les mesures d'atténuation.

Source : ACDI

rencontrés étaient dévoués et bien informés. Nous avons constaté que les méthodes appliquées étaient très diverses et que certaines d'entre elles tenaient réellement compte, selon nous, de l'environnement. Au Honduras, en particulier, l'ACDI a adopté pour ses projets une approche intégrée et respectueuse des bassins hydrographiques. Au Ghana et en Indonésie, nous avons vu des projets intégrant dans une moindre mesure les considérations environnementales.

Évaluation des effets sur l'eau souterraine : projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord du Ghana

> Les projets de développement des ressources hydriques peuvent être risqués s'ils sont planifiés sans acquisition au préalable de connaissances approfondies sur la disponibilité à long terme des ressources de base. Les puits sont inutiles lorsqu'aux stades de la planification on n'a pas suffisamment considéré la qualité et la quantité probables de l'eau qui se trouve dans les nappes aquifères locales. La collecte et l'analyse de données sur l'eau de surface et les ressources en eau souterraine constituent une condition préalable nécessaire pour assurer le succès des projets relatifs à l'eau. — ACDI

Ce cas montre à quel point il est important de faire une évaluation complète des projets d'extraction d'eau souterraine, lesquels peuvent avoir des effets environnementaux très négatifs. L'évaluation environnementale du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord supposait que l'abaissement du niveau de l'eau souterraine aurait des effets environnementaux négatifs. L'évaluation a conclu qu'il n'y aurait aucun effet négatif important sur le niveau phréatique parce qu'il n'y avait eu aucun changement observable du niveau de la nappe dans 50 puits d'observation. Cependant, ces puits n'étaient pas situés dans la même région que celle du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord.

On ne dispose que de données et de connaissances limitées sur les effets environnementaux possibles de la hausse de l'exploitation des ressources en eau souterraine dans le Nord du Ghana. Le niveau des nappes d'eau a baissé considérablement dans certaines régions du Nord du Ghana. Toutefois, il n'est pas clair que cette information ait été prise en compte étant donné qu'il n'a fallu qu'une journée pour faire l'évaluation environnementale.

D'autre part, les effets cumulatifs possibles sur l'eau souterraine n'ont pas été examinés. Ainsi, les répercussions d'un projet sur une nappe aquifère comptant 700 points d'extraction d'eau peuvent être appréciables. Les conséquences peuvent être encore plus considérables si plusieurs points d'eau sont forés pour d'autres projets dans la région ou si on prélève beaucoup d'eau pour l'irrigation de la même nappe aquifère.

Dans le plan de mise en œuvre du projet, il était indiqué que l'absence de programme de surveillance de l'eau souterraine dans les districts du projet constituait un obstacle majeur à l'évaluation du potentiel de l'eau souterraine. On y reconnaissait la nécessité d'évaluer la qualité et la quantité de l'eau souterraine sans toutefois définir de mesures d'atténuation en cas de problème. L'évaluation environnementale mentionnait simplement qu'en cas de difficulté, « on réagirait en conséquence ».

Il y a un manque de principes directeurs

2.55 Les projets qui ne sont pas visés par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'ACDI signale que 90 p. 100 environ de ses projets ne sont pas visés par les exigences de la *Loi*. Cette situation est

attribuable en partie à leur nature, car ils n'ont plus comme objectif principal la construction d'infrastructures, mais plutôt le renforcement institutionnel et le développement des capacités. De plus, certains projets qui produisent des effets visibles sur le milieu sont exclus de la *Loi*. Dans ces cas, l'ACDI recommande fortement à ses employés de faire une analyse environnementale du projet. Cette analyse n'est toutefois pas obligatoire et les directives de l'Agence sur la manière de la réaliser ne sont pas complètes. Compte tenu de ces lacunes, l'ACDI ne peut pas garantir que les effets environnementaux importants associés aux projets qui ne sont pas visés par la *Loi* peuvent être atténués en temps opportun.

2.56 La programmation-pays doit intégrer les considérations liées à la durabilité de l'environnement. Outre son orientation stratégique globale, l'ACDI n'a pas expliqué en détail comment elle analysera et mesurera les questions environnementales lors de toutes ses prises de décision et dans la conduite de toutes ses activités. Pour la programmation-pays, l'ACDI n'a pas établi de définitions de base ou de directives, ni prévu les outils nécessaires pour intégrer les considérations liées à la durabilité de l'environnement. Les analyses environnementales des programmes-pays et les questions à poser sur les programmes ne sont pas les mêmes que pour les projets. Par exemple, de quelle manière la programmation dans un secteur comme l'eau peut-elle influer sur un autre secteur comme l'agriculture dans le même pays? Les directives actuelles ne fournissent pas selon nous suffisamment de réponses pour les étapes cruciales de la planification et de la prise de décision au niveau des pays.

L'information communiquée sur le rendement environnemental est limitée et incohérente

2.57 Dans ses rapports, l'ACDI mentionne les fonds attribués à l'aide dans la catégorie de la durabilité de l'environnement, mais elle n'explique pas de manière satisfaisante comment l'environnement, en tant que priorité transsectorielle, est intégré dans tous ses projets. Les modèles de rapport de projet qu'elle utilise depuis 1999 pour rendre compte annuellement des résultats de ses projets ne comprennent pas de section distincte pour l'environnement. Qui plus est, l'Agence n'a pas défini d'indicateurs de rendement pour les projets en ce qui concerne l'environnement comme priorité transsectorielle. La superficie de forêts ou de terres ou la quantité d'eau à protéger pour assurer la biodiversité sont des exemples d'indicateurs de rendement qu'elle pourrait utiliser.

2.58 Dans les rapports qui ont été préparés au niveau des pays et dans la plupart des rapports sur le rendement des directions générales géographiques, nous avons trouvé peu d'information sur les résultats dans le secteur de l'environnement. L'une des directions générales géographiques a indiqué qu'elle n'était pas tenue de faire rapport sur l'environnement en tant que priorité transsectorielle.

2.59 L'Agence tient aussi compte de la question de l'égalité entre les sexes lors de l'exécution des projets et elle le fait de façon plus structurée que pour l'environnement. Par exemple, l'analyse de la question de l'égalité entre les

sexes est obligatoire pour tous les projets de l'ACDI et cette dernière a élaboré des indicateurs de rendement portant sur cette question. Les modèles de rapport de projet comprennent une section distincte pour l'information sur la contribution de cette question à l'ensemble des résultats du développement. Les rapports traitant des pays et la plupart des rapports de rendement des directions générales géographiques font régulièrement part des résultats à ce sujet. Bref, l'ACDI a délibérément adopté une approche axée sur les résultats pour la question de l'égalité entre les sexes. Nous croyons qu'elle aurait pu en faire autant pour l'environnement.

2.60 Dans l'ensemble et malgré ses efforts, l'ACDI n'a réussi que dans une faible mesure à instaurer l'environnement en tant que priorité transsectorielle et à intégrer la dimension de la durabilité de l'environnement dans ses prises de décision. Elle laisse passer de bonnes occasions d'examiner plus en profondeur la question de l'environnement et de l'intégrer dans toutes ses prises de décision. Sauf en ce qui concerne les projets visés par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, nous avons constaté des lacunes relativement aux outils, aux mesures et à l'information communiquée. D'importants éléments prévus dans la Politique environnementale en matière de développement durable n'ont pas été concrétisés. L'ACDI pourrait faire en sorte que l'analyse environnementale soit appliquée plus rapidement et avec plus de rigueur à tous les projets.

2.61 **Recommandation.** L'Agence canadienne de développement international devrait mettre à jour son cadre stratégique actuel afin d'intégrer la dimension de la durabilité de l'environnement dans toutes ses prises de décision et ses activités; veiller à ce que tous ses projets fassent l'objet d'une analyse environnementale adéquate; et concevoir les nouvelles directives et les nouveaux outils nécessaires pour évaluer la durabilité de l'environnement à l'échelle des programmes-pays et des programmes régionaux.

Réponse de l'ACDI. L'Agence accepte la recommandation. L'ACDI est en train d'effectuer des analyses et d'évaluer des options en vue du renouvellement de son cadre stratégique sur la politique environnementale et compte notamment mettre à jour la Politique environnementale en matière de développement durable de 1992 et mettre au point certaines stratégies sectorielles ainsi qu'un plan de réalisation. L'ACDI a officiellement finalisé la mise en vigueur du processus d'évaluation stratégique de l'environnement au sein de l'Agence (en vigueur à partir du 1er septembre 2004) et est en train de mettre au point plusieurs outils qui visent à intégrer l'environnement dans ses projets lorsque la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne s'y applique pas. L'ACDI fait appel au *Guide de préparation des cadres de programmation-pays* pour s'assurer que de tels plans soient conformes à la politique de l'ACDI et aux priorités de programmation et que l'orientation que prend le programme reflète entre autres l'environnement en tant que thème transsectoriel. L'efficacité de cet outil sera analysée pour veiller à ce que l'analyse environnementale soit bien intégrée dans la programmation par pays et par région. L'ACDI élaborera et mettra sur pied la formation nécessaire pour faciliter l'utilisation des outils proposés.

La mise à jour de la politique sera terminée d'ici décembre 2005. Le suivi et les rapports de progrès sur les activités entreront en vigueur une fois que le cadre stratégique sur la politique environnementale sera en place.

Assurance de la durabilité à long terme des projets

2.62 La troisième catégorie d'engagements que nous avons examinée est celle qui est relative à la durabilité à long terme des projets. Dans le contexte de l'aide bilatérale, cela signifie que les avantages d'un projet continuent de se manifester lorsque l'aide d'un donateur a pris fin. Les mesures adoptées pendant la mise en œuvre d'un projet détermineront la durabilité des avantages.

Les principes directeurs sont appliqués aux projets

2.63 Dans son énoncé de politique intitulé « En faveur d'une aide internationale plus efficace » et dans ses stratégies de développement durable, l'ACDI a communiqué une série de principes de développement conçus pour garantir la durabilité à long terme des projets. Nous avons vérifié si des principes tels que la prise en charge locale, l'approche participative, les partenariats et la coordination entre les donateurs étaient réellement appliqués, surtout pour les projets. Lorsque cela était possible, nous avons aussi vérifié l'efficacité des mesures prises à l'appui de ces principes.

2.64 **Prise en charge locale.** Il est maintenant généralement reconnu que les pays doivent diriger leurs propres stratégies de développement. La prise en charge locale peut comprendre la possession de terres ou l'investissement dans les infrastructures produites par un projet. Elle est fortement centrée sur le renforcement des capacités des collectivités (et des organismes partenaires) afin qu'elles puissent assurer le maintien des infrastructures, soutenir leurs propres progrès sociaux et économiques et, au besoin, reproduire elles-mêmes les activités d'un projet.

2.65 La documentation sur la conception de presque tous les projets que nous avons examinés présentait le développement des capacités comme l'une des principales composantes des objectifs de projet. Par exemple, des projets au Ghana et au Honduras appuyaient des initiatives nationales de décentralisation du secteur de l'eau et de l'assainissement en permettant aux collectivités d'acquérir les connaissances et les outils dont elles avaient besoin pour gérer et entretenir les infrastructures hydrauliques et d'assainissement.

2.66 Pour la plupart, les projets facilitaient aussi la création de groupes communautaires et offraient une formation aux membres sur des aspects tels que l'organisation, les mécanismes financiers, l'entretien du matériel et l'hygiène. Dans ces groupes, la participation et la formation des femmes étaient encouragées pour une plus grande prise en charge locale. Dans beaucoup de collectivités que nous avons visitées, les groupes communautaires qui avaient été formés pendant l'exécution des projets travaillaient encore ensemble. Ils utilisaient toujours les techniques enseignées par l'ACDI et le matériel qu'elle avait fourni pour échanger de l'information et entretenir leurs systèmes.

2.67 Plusieurs des projets que nous avons examinés avaient installé des systèmes d'approvisionnement en eau potable que les organismes locaux devaient entretenir et exploiter. Dans les collectivités des trois pays que nous avons visités, des mécanismes financiers avaient été mis en place afin que le comité local de l'approvisionnement en eau puisse recueillir des fonds pour l'entretien des systèmes, par exemple pour remplacer les tuyaux brisés. On avait, par exemple, demandé aux collectivités bénéficiaires du Ghana de contribuer 5 p. 100 du coût total du projet afin de créer un sens d'appartenance parmi les résidents.

2.68 **Approche participative**. Les chances de réussite du développement durable sont meilleures lorsque les collectivités locales et leurs résidents conçoivent et mettent en œuvre des programmes et des projets qui répondent à leurs besoins. L'ACDI est tenue de faire de l'approche participative un objectif précis de ses programmes et de ses projets.

2.69 Dans bon nombre des projets que nous avons examinés, l'ACDI avait fait appel à la participation des collectivités. Au Honduras, par exemple, des agriculteurs ont collaboré à la conception et à la mise en œuvre de projets de cultures durables et de plantation d'arbres sur leur propriété et des collectivités ont participé à la construction de leur barrage de micro-bassin et de leurs réseaux de distribution d'eau. Les parties intéressées que nous avons interrogées dans les trois pays ont souvent mentionné qu'elles avaient apprécié la manière dont le personnel de l'ACDI avait fait participer les membres de la collectivité à leurs projets.

Barrage de micro-bassin, Bambu, Balfate, région de Colón, au Honduras.

2.70 **Partenariats**. L'ACDI s'est engagée à favoriser les relations à long terme entre ses partenaires canadiens et ceux des pays en développement, ainsi qu'à promouvoir l'ouverture dans ses activités environnementales. Nous avons tenté de déterminer comment de tels partenariats favorisaient la durabilité des projets et comment ces partenariats fonctionnaient ou évoluaient après l'achèvement des projets.

2.71 La définition des rôles et des responsabilités des partenaires figure dans la documentation sur la conception de projet. Elle décrit habituellement les partenariats avec les entités gouvernementales nationales et parfois avec les administrations locales, les organismes régionaux, les collectivités et le secteur privé (voir l'étude de cas « Exemples de résultats fructueux de la participation communautaire et des partenariats dans le cadre de projets », page 26). Plusieurs des partenariats créés sont maintenus après l'achèvement des projets, par exemple par l'intermédiaire du Bureau canadien de coopération de l'ACDI dans le pays bénéficiaire. L'ACDI a recours à ces partenariats pour promouvoir les politiques nationales dans divers secteurs, dont celui de l'environnement.

2.72 Les institutions gouvernementales locales et de district peuvent avoir des responsabilités de réglementation et le mandat de gérer certaines activités comme l'approvisionnement en eau potable de la collectivité et l'assainissement. Leur capacité peut avoir une incidence sur la durabilité d'un projet d'aide. La rotation du personnel, le changement des priorités gouvernementales et le manque d'employés qualifiés et d'autres ressources

peuvent toutefois compromettre les efforts déployés pour assurer la durabilité. Si le personnel local est incapable de s'acquitter de ces responsabilités, on ne peut garantir que les avantages futurs des projets se matérialiseront. C'est pourquoi l'ACDI a pris des mesures pour renforcer les institutions des partenaires de la plupart des projets que nous avons examinés, principalement afin qu'elles puissent gérer les plans de développement locaux.

2.73 Si les partenaires sont incapables de s'acquitter de leurs responsabilités, les résultats des projets sont incertains. L'ACDI exige des planificateurs de projet qu'ils évaluent ces risques dès le début. La documentation sur l'approbation de la plupart des projets que nous avons examinés mettait en relief des risques tels que les répercussions possibles d'un manque de capacité et d'un financement insuffisant des pays partenaires, ainsi que les considérations politiques. Nous avons constaté que l'ACDI prend des mesures pour gérer ces risques lorsqu'elle exécute ses projets.

Exemples de résultats fructueux de la participation communautaire et des partenariats dans le cadre de projets : projet d'agroforesterie de la forêt feuillue dans le Nord du Honduras

La participation communautaire et les partenariats dans le cadre de projets dans le Nord du Honduras ont donné de bons résultats comme en témoigne le cas suivant. Le projet d'agroforesterie de la forêt feuillue de l'ACDI a instauré un mécanisme de gestion intégrée de l'eau en créant des secteurs de gestion où des pratiques durables de foresterie, d'agroforesterie et d'agriculture ont été appliquées afin de protéger les bassins hydrographiques. En protégeant les régions boisées, en plantant des arbres fruitiers dans les zones cultivées et en encourageant une agriculture intensive et diversifiée, par opposition à une agriculture migratoire, le projet a contribué à stabiliser les écosystèmes, à conserver la biodiversité, à produire de l'eau pour la consommation humaine et à assurer des ressources naturelles durables à toutes les parties intéressées des zones de bassins hydrographiques. Au total, le projet a aidé à protéger 70 000 hectares de forêts tropicales le long de la côte Nord du Honduras.

La foresterie de production est l'un des principaux moteurs économiques du Honduras. En effet, l'exploitation forestière et l'agrosylviculture sont pratiquées sur 85 p. 100 des terres. Les pratiques d'aménagement forestier du gouvernement sont entravées par des pratiques illégales d'exploitation forestière et d'agriculture migratoire, qui détruisent quelque 5 000 hectares de forêts chaque année. Ce projet a permis aux collectivités de gérer leurs propres forêts et de créer des partenariats et des structures institutionnelles pour faire observer les plans de réduction de la déforestation.

Le projet visait les collectivités de plus de 37 zones protégées de bassins hydrographiques. Afin de régler les conflits relatifs à l'utilisation des ressources naturelles, les parties intéressées locales ont été invitées à dialoguer en vue de parvenir à des ententes sur l'utilisation des terres et d'établir des règlements. La stratégie du projet était fondée sur la participation et la durabilité. Des partenariats ont été conclus avec le Honduras afin de créer un fonds pour la gestion durable des forêts nationales. Au total, le projet a fait appel à plus de 1 000 producteurs forestiers et 40 associations de bois d'œuvre pour promouvoir la planification de la foresterie durable.

Des groupes d'aménagistes forestiers et de femmes ainsi que des exploitants agricoles indépendants de 81 collectivités rurales du Nord du Honduras ont participé au projet d'agroforesterie de la forêt feuillue. Le projet comptait plus de 40 partenaires institutionnels, dont des municipalités, des organisations gouvernementales décentralisées et le secteur privé.

peuvent toutefois compromettre les efforts déployés pour assurer la durabilité. Si le personnel local est incapable de s'acquitter de ces responsabilités, on ne peut garantir que les avantages futurs des projets se matérialiseront. C'est pourquoi l'ACDI a pris des mesures pour renforcer les institutions des partenaires de la plupart des projets que nous avons examinés, principalement afin qu'elles puissent gérer les plans de développement locaux.

2.73 Si les partenaires sont incapables de s'acquitter de leurs responsabilités, les résultats des projets sont incertains. L'ACDI exige des planificateurs de projet qu'ils évaluent ces risques dès le début. La documentation sur l'approbation de la plupart des projets que nous avons examinés mettait en relief des risques tels que les répercussions possibles d'un manque de capacité et d'un financement insuffisant des pays partenaires, ainsi que les considérations politiques. Nous avons constaté que l'ACDI prend des mesures pour gérer ces risques lorsqu'elle exécute ses projets.

Exemples de résultats fructueux de la participation communautaire et des partenariats dans le cadre de projets : projet d'agroforesterie de la forêt feuillue dans le Nord du Honduras

La participation communautaire et les partenariats dans le cadre de projets dans le Nord du Honduras ont donné de bons résultats comme en témoigne le cas suivant. Le projet d'agroforesterie de la forêt feuillue de l'ACDI a instauré un mécanisme de gestion intégrée de l'eau en créant des secteurs de gestion où des pratiques durables de foresterie, d'agroforesterie et d'agriculture ont été appliquées afin de protéger les bassins hydrographiques. En protégeant les régions boisées, en plantant des arbres fruitiers dans les zones cultivées et en encourageant une agriculture intensive et diversifiée, par opposition à une agriculture migratoire, le projet a contribué à stabiliser les écosystèmes, à conserver la biodiversité, à produire de l'eau pour la consommation humaine et à assurer des ressources naturelles durables à toutes les parties intéressées des zones de bassins hydrographiques. Au total, le projet a aidé à protéger 70 000 hectares de forêts tropicales le long de la côte Nord du Honduras.

La foresterie de production est l'un des principaux moteurs économiques du Honduras. En effet, l'exploitation forestière et l'agrosylviculture sont pratiquées sur 85 p. 100 des terres. Les pratiques d'aménagement forestier du gouvernement sont entravées par des pratiques illégales d'exploitation forestière et d'agriculture migratoire, qui détruisent quelque 5 000 hectares de forêts chaque année. Ce projet a permis aux collectivités de gérer leurs propres forêts et de créer des partenariats et des structures institutionnelles pour faire observer les plans de réduction de la déforestation.

Le projet visait les collectivités de plus de 37 zones protégées de bassins hydrographiques. Afin de régler les conflits relatifs à l'utilisation des ressources naturelles, les parties intéressées locales ont été invitées à dialoguer en vue de parvenir à des ententes sur l'utilisation des terres et d'établir des règlements. La stratégie du projet était fondée sur la participation et la durabilité. Des partenariats ont été conclus avec le Honduras afin de créer un fonds pour la gestion durable des forêts nationales. Au total, le projet a fait appel à plus de 1 000 producteurs forestiers et 40 associations de bois d'œuvre pour promouvoir la planification de la foresterie durable.

Des groupes d'aménagistes forestiers et de femmes ainsi que des exploitants agricoles indépendants de 81 collectivités rurales du Nord du Honduras ont participé au projet d'agroforesterie de la forêt feuillue. Le projet comptait plus de 40 partenaires institutionnels, dont des municipalités, des organisations gouvernementales décentralisées et le secteur privé.

2.74 Coordination entre les donateurs. Étant donné que l'aide aux pays en développement est un secteur très vaste et que les intervenants sont très nombreux, la coordination entre les donateurs est devenue un objectif prépondérant de l'ACDI. L'Agence fait porter ses efforts sur des secteurs particuliers (par exemple la foresterie, l'agriculture, l'eau et l'assainissement) et des régions géographiques sélectionnées (par exemple l'île Sulawesi en Indonésie et le Nord du Ghana). Dans ce contexte, la coordination à l'échelle de la programmation-pays est essentielle. Dans les trois pays que nous avons visités, l'ACDI tente de mettre en place et de soutenir des mécanismes devant améliorer la coordination des efforts déployés par les donateurs. Dans chacun des pays, l'ACDI était régulièrement en communication non seulement avec le gouvernement national et ses organismes, mais aussi avec les autres donateurs et les groupes de la société civile.

Les leçons tirées doivent être consignées en dossier et communiquées

2.75 L'ACDI expérimente différents moyens d'assurer la durabilité des projets. Il est important de mesurer les effets des expériences pour déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et pourquoi, afin de recréer les éléments de succès dans d'autres projets. Pour les projets que nous avons examinés, l'ACDI a mis l'accent sur le développement des capacités afin que les collectivités puissent participer à leur propre développement et maintenir, du moins en partie, les avantages du projet après le départ de l'Agence. Cette dernière n'a cependant pas consigné en dossier ni communiqué adéquatement les leçons tirées. Par exemple, bien que les rapports de tous les projets indiquent le nombre de personnes ou de collectivités formées au cours de ces projets, l'ACDI n'a pas pu nous démontrer qu'elle assure un suivi pour vérifier si la formation procure des avantages durables.

2.76 Pour que la durabilité et les résultats prévus se concrétisent davantage, l'ACDI doit évaluer la capacité des partenaires, en particulier les partenaires du gouvernement, à remplir leur rôle dans le cadre d'un projet, ou faire participer davantage les organismes locaux de la région où des projets sont exécutés. Compte tenu de la nature expérimentale des mesures visant à assurer la durabilité, nous invitons l'ACDI à évaluer l'efficacité à long terme des expériences, de manière sélective et stratégique, et à appliquer les leçons tirées.

Mesure des résultats et communication de l'information sur ceux-ci

2.77 Avantages des projets. L'ACDI a besoin d'une information claire, précise et mesurable sur les résultats afin de pouvoir planifier la prestation de l'aide à l'échelle des projets, des pays et de l'Agence dans son ensemble, et d'en rendre compte. L'ACDI affirme qu'elle a toujours concentré ses activités de communication de l'information, de planification et d'évaluation à l'échelle des projets. Elle utilise l'analyse du cadre logique pour la conception et l'approbation de projet. Le cadre exige l'élaboration d'indicateurs de rendement pour surveiller les progrès à l'égard des résultats prévus. Il fait une distinction entre les avantages immédiats, qui se produisent pendant l'exécution du projet, et les avantages à long terme, qui persistent après l'achèvement de celui-ci.

Comment intégrer la mesure des résultats dans les projets : projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les communautés rurales de l'île Sulawesi en Indonésie

Le projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les communautés rurales constitue un exemple d'intégration de la mesure des résultats dans un projet utilisant la méthode du cadre logique. Ce projet visait la construction d'installations d'approvisionnement en eau courante, l'aménagement de latrines et l'enseignement de mesures d'hygiène dans des villages éloignés de l'île Sulawesi. L'information a servi à préparer un plan de travail général et les concepts du projet, à examiner les progrès régulièrement et à mesurer les résultats. Des enquêtes initiales et de clôture ainsi que la surveillance mensuelle du projet ont servi à recueillir de l'information dans chaque village.

Enquêtes initiales et de clôture. Cinq enquêtes initiales ont été menées dans chaque village sur la santé sociale et économique, les aspects techniques, les pratiques d'hygiène des ménages et les enjeux hommes-femmes, les installations sanitaires familiales et les villages eux-mêmes. L'information recueillie était variée : données météorologiques, information sur la distance à parcourir pour s'approvisionner en eau, santé des résidents, installations sanitaires et systèmes d'alimentation en eau existants, et connaissances en matière d'hygiène personnelle.

À la fin du projet, une enquête de clôture a été menée et l'information recueillie a été comparée à celle de l'enquête initiale afin de mesurer notamment les résultats suivants :

- le niveau de connaissances et les pratiques de la collectivité;
- la sensibilisation à la différence entre les sexes suite aux activités de formation;
- les réalisations ayant trait à la mise en place de systèmes d'approvisionnement en eau et d'installations sanitaires;
- le niveau de contribution de la collectivité.

Enfin, l'information a servi à établir des indicateurs de rendement sur la santé du village et sur le bien-être économique des villageois.

Surveillance mensuelle du projet. Un système de surveillance et de rapport mensuels a été conçu pour obtenir de l'information sur la gestion quotidienne du projet au niveau des villages et les mesures de rendement. L'information portait entre autres sur l'accès à l'eau, les latrines construites, la participation des femmes aux activités du projet et les contributions financières dans les villages.

L'information sur le rendement tirée des enquêtes et la surveillance mensuelle du projet ont été utilisées pour faire rapport sur la méthode du cadre logique. Au terme du projet, le comité des installations sanitaires et de l'approvisionnement en eau de chaque village s'est vu confier la tenue de livre de base et la perception des droits d'utilisation servant à défrayer le coût des opérations et de l'entretien.

Le trésorier du comité des installations sanitaires et de l'approvisionnement en eau du village montre le registre tenu pendant plusieurs années après la clôture du projet.

Comment intégrer la mesure des résultats dans les projets : projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les communautés rurales de l'île Sulawesi en Indonésie

Le projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les communautés rurales constitue un exemple d'intégration de la mesure des résultats dans un projet utilisant la méthode du cadre logique. Ce projet visait la construction d'installations d'approvisionnement en eau courante, l'aménagement de latrines et l'enseignement de mesures d'hygiène dans des villages éloignés de l'île Sulawesi. L'information a servi à préparer un plan de travail général et les concepts du projet, à examiner les progrès régulièrement et à mesurer les résultats. Des enquêtes initiales et de clôture ainsi que la surveillance mensuelle du projet ont servi à recueillir de l'information dans chaque village.

Enquêtes initiales et de clôture. Cinq enquêtes initiales ont été menées dans chaque village sur la santé sociale et économique, les aspects techniques, les pratiques d'hygiène des ménages et les enjeux hommes-femmes, les installations sanitaires familiales et les villages eux-mêmes. L'information recueillie était variée : données météorologiques, information sur la distance à parcourir pour s'approvisionner en eau, santé des résidents, installations sanitaires et systèmes d'alimentation en eau existants, et connaissances en matière d'hygiène personnelle.

À la fin du projet, une enquête de clôture a été menée et l'information recueillie a été comparée à celle de l'enquête initiale afin de mesurer notamment les résultats suivants :

- le niveau de connaissances et les pratiques de la collectivité;
- la sensibilisation à la différence entre les sexes suite aux activités de formation;
- les réalisations ayant trait à la mise en place de systèmes d'approvisionnement en eau et d'installations sanitaires;
- le niveau de contribution de la collectivité.

Enfin, l'information a servi à établir des indicateurs de rendement sur la santé du village et sur le bien-être économique des villageois.

Surveillance mensuelle du projet. Un système de surveillance et de rapport mensuels a été conçu pour obtenir de l'information sur la gestion quotidienne du projet au niveau des villages et les mesures de rendement. L'information portait entre autres sur l'accès à l'eau, les latrines construites, la participation des femmes aux activités du projet et les contributions financières dans les villages.

L'information sur le rendement tirée des enquêtes et la surveillance mensuelle du projet ont été utilisées pour faire rapport sur la méthode du cadre logique. Au terme du projet, le comité des installations sanitaires et de l'approvisionnement en eau de chaque village s'est vu confier la tenue de livre de base et la perception des droits d'utilisation servant à défrayer le coût des opérations et de l'entretien.

Le trésorier du comité des installations sanitaires et de l'approvisionnement en eau du village montre le registre tenu pendant plusieurs années après la clôture du projet.

2.78 Tous les projets que nous avons examinés sauf un ont utilisé l'analyse du cadre logique et ont défini les indicateurs des avantages liés à l'eau qui étaient prévus. Pour la planification et la mise en œuvre des trois projets menés au Ghana et le projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les collectivités rurales en Indonésie (voir l'étude de cas « Comment intégrer la mesure des résultats dans les projets », page 28), on a utilisé des indicateurs servant à mesurer les avantages sur le plan de la santé et de l'hygiène, ainsi que l'accessibilité des sources d'eau et des installations sanitaires aménagées par les projets. Pour les trois projets exécutés au Honduras et le projet de développement de la capacité d'irrigation en Indonésie, on avait prévu faire rapport sur les indicateurs de gestion de l'objectif d'amélioration de l'accès au réseau d'approvisionnement en eau potable ou sur ceux de l'objectif de développement et d'utilisation des ressources hydriques pour la production agricole.

2.79 **Durabilité de l'environnement.** Les indicateurs permettent aussi de surveiller les effets environnementaux, de faire rapport sur l'environnement en tant que priorité transsectorielle et de déterminer la contribution du projet au cadre stratégique de programme-pays et aux engagements internationaux. Le projet d'agroforesterie de la forêt feuillue au Honduras utilisait des indicateurs sélectionnés pour gérer les résultats au moyen d'une approche intégrée respectueuse du bassin hydrographique dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et de l'environnement. Toutefois, aucun des autres projets que nous avons examinés ne comprenait d'indicateurs pour surveiller la durabilité de l'environnement et en rendre compte.

2.80 L'ACDI a examiné les projets en vue d'en déterminer les résultats alors qu'ils étaient en cours d'exécution. À cette fin, elle a utilisé divers mécanismes comme les évaluations par des tiers, des rapports provisoires des organismes de mise en œuvre et les rapports du personnel. Cependant, comme notre bureau l'a déjà indiqué en 1993, lorsque l'aide au développement prend fin, il faut que les pays puissent maintenir les avantages des projets et qu'ils soient capables de mieux gérer leur propre développement. L'ACDI n'a pas pu nous démontrer qu'elle avait mesuré les résultats à long terme du développement à l'aide des indicateurs sélectionnés pour les projets que nous avons examinés. S'il n'existe aucune disposition pour que ces résultats soient mesurés, l'Agence ne peut être certaine de la durabilité des résultats des projets.

2.81 **Mesures du rendement à l'échelle du pays.** Au cours des dernières années, l'ACDI a décidé de se concentrer sur les programmes-pays plutôt que sur les projets. Elle exige maintenant que l'on démontre clairement que les projets contribueront aux objectifs du cadre stratégique de programme-pays avant de les approuver. Nous avons vérifié si la programmation-pays de l'ACDI comprenait un cadre axé sur les résultats qui définissait des résultats prévus réalistes, identifiait clairement les bénéficiaires des programmes et mesurait les progrès en fonction des résultats.

2.82 Le cadre de programmation du Ghana indique les résultats prévus en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de vie des groupes défavorisés

dans le Nord du pays et l'accès à des services durables d'approvisionnement en eau. Le cadre énonce les résultats prévus, mais il ne fixe aucun échéancier pour les atteindre. Par ailleurs, il n'attribue pas de rôles et de responsabilités pour l'évaluation des progrès et ne prévoit pas la communication des avantages à long terme de la programmation-pays. Pour le Honduras et l'Indonésie, nous n'avons pas trouvé de dispositions prévoyant la mesure des progrès dans les documents de programmation. Seule la Direction générale de l'Asie produit des rapports sur le rendement à l'échelle du pays.

2.83 Dans un récent cadre stratégique pilote de programme-pays, l'ACDI a inclus les objectifs de développement du pays et a établi un lien entre ceux-ci et les résultats clés de l'Agence et les Objectifs de développement pour le millénaire. L'ACDI s'attend à faire rapport sur les progrès de la mise en œuvre des objectifs de développement du pays et à utiliser cette information pour les rapports sur le rendement annuels portant sur celui-ci. Cette approche, si elle était appliquée à d'autres programmes, pourrait éventuellement être retenue pour rendre compte des résultats clés obtenus pour l'ensemble de l'Agence.

2.84 **Résultats à l'échelle de l'organisme.** L'ACDI a utilisé diverses méthodes pour communiquer l'information. De 1997 à 2001, elle a fait rapport sur les fonds d'aide au développement pour les six volets prioritaires de programme. En 2000, elle a fait rapport sur ces volets en les comparant aux principaux engagements en matière de résultats et, en 2001, elle a commencé à les comparer à ses priorités de développement social. En 2002 et en 2003, elle a fait rapport sur les fonds d'aide à la lumière de ses quatre résultats stratégiques ou « résultats clés de l'Agence ».

2.85 Comme tous les organismes donateurs, l'ACDI doit relever de nombreux défis quant à la meilleure façon de résumer son rendement à l'échelle de l'organisme. Sa communication de rapports sur les résultats dans le secteur de l'environnement repose en grande partie sur les résultats à l'échelle des projets; elle est descriptive et anecdotique. Elle ne contient pas d'information globale sur le rendement qui permettrait d'avoir une vue d'ensemble des résultats obtenus à l'échelle de l'Agence dans le secteur de l'environnement en tant que priorité transsectorielle ou en ce qui concerne ses engagements internationaux relatifs à l'eau.

2.86 **Recommandation.** L'Agence canadienne de développement international devrait élaborer des indicateurs de la durabilité de l'environnement et les utiliser pour la programmation-pays et la conception de projet. Elle devrait prévoir une surveillance après la réalisation des projets afin d'évaluer leur contribution continue aux objectifs du programme-pays et à ses engagements internationaux. Elle devrait mesurer les progrès globaux à l'égard de la durabilité de l'environnement à l'échelle des projets, des pays, des directions générales et de l'Agence, et faire rapport sur cette question afin de faciliter l'examen et la modification de la programmation, au besoin.

Réponse de l'ACDI. L'Agence accepte cette recommandation. Après une évaluation de faisabilité, l'ACDI utilisera comme il le faut les indicateurs de durabilité environnementale existant dans la gestion de ses projets axée sur

les résultats. Après l'évaluation, l'ACDI utilisera comme il le faut les indicateurs de durabilité environnementale existants dans chaque cadre de programmation-pays ou de programmation par région, qu'il soit nouveau ou mis à jour. L'ACDI effectuera une évaluation des résultats en matière de développement environnemental et durable après la réalisation de certains projets, à partir d'un échantillon limité, afin de guider l'Agence dans tout effort futur sur la durabilité.

Si l'analyse démontre la pertinence de les utiliser, des indicateurs précis seront choisis et mis en vigueur d'ici décembre 2005.

Conclusion

2.87 La présente vérification avait pour objet de déterminer comment l'ACDI intègre ses divers engagements à l'égard de l'environnement et du développement durable dans ses politiques, ses programmes et ses projets.

2.88 Par ses programmes et ses projets établis de longue date, l'ACDI contribue à répondre aux besoins en matière d'environnement et de développement durable. Elle s'occupe activement des questions liées à l'eau. Notre vérification a démontré que les pays en développement tirent profit des projets que nous avons examinés.

2.89 La direction de l'ACDI n'a pas précisé d'orientation mesurable uniforme pour ses engagements relatifs à l'eau. Elle ne mesure pas ses progrès globaux par rapport à ces engagements de manière cohérente et ordonnée et ne communique pas d'information à ce sujet. Elle fait rapport sur ses réalisations de manière anecdotique, mais elle ne sait pas jusqu'à quel point elle remplit ses engagements. Si le Parlement, les Canadiens et la communauté internationale ne savent pas vraiment ce que l'ACDI veut accomplir, ils ne peuvent pas comprendre l'importance des résultats collectifs de ses projets et de ses programmes. L'ACDI doit mettre à jour et rationaliser ses priorités et ses attentes, de même que diriger ses ressources et ses efforts vers l'obtention de résultats concrets, en fonction de ses objectifs.

2.90 Les cadres stratégiques de programme-pays des trois pays que nous avons examinés reflètent les besoins et les priorités des pays respectifs. L'eau constituait un volet de la programmation des trois pays. Le manque d'orientation claire et précise donnée par la haute direction a des répercussions à tous les échelons de l'Agence. Aux prises avec de nombreuses priorités concurrentes, le personnel de l'Agence responsable de l'élaboration des programmes-pays et des projets de développement ne connaît pas vraiment les attentes de la direction. Il ne semble pas que les accords internationaux que nous avons examinés, comme Action 21, aient eu une influence formelle sur la programmation-pays.

2.91 L'ACDI s'est fixé comme objectif d'intégrer la dimension de la durabilité de l'environnement dans toutes ses prises de décision et ses activités, surtout au moyen d'analyses environnementales des programmes-pays et des projets. Cependant, malgré certains efforts, l'Agence

n'a pas fourni d'orientation, de directives et d'outils d'analyse. Ses progrès sont donc limités quant à l'atteinte de cet objectif. Elle doit fournir de meilleures directives sur l'analyse environnementale des programmes-pays et des projets qui ne sont pas visés par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

2.92 Les projets que nous avons examinés n'étaient pas conçus et exécutés de manière uniforme en ce qui a trait aux principes de respect et de durabilité de l'environnement. Les processus d'évaluation environnementale et la documentation que nous avons examinés ne fournissent pas l'assurance que les projets avaient été conçus de manière à respecter l'environnement. Toutefois, au cours de notre vérification, nous avons rencontré sur le terrain des employés dévoués, qui font appel à leur expertise pour que les projets soient exécutés de manière à respecter l'environnement.

2.93 En ce qui concerne les projets que nous avons examinés, l'ACDI a jeté les bases de la durabilité à long terme. L'Agence doit maintenant exercer une surveillance à long terme pour déterminer si ses projets sont vraiment durables.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification visait à déterminer la mesure dans laquelle l'ACDI respecte et évalue ses engagements en matière d'environnement et de développement durable par le truchement de ses politiques, de ses programmes et de ses projets dans les pays en développement. Nous avons vérifié si :

- la direction de l'ACDI avait établi une orientation mesurable, précise et uniforme pour ses engagements internationaux relatifs à l'eau, à l'environnement et au développement durable;
- la programmation-pays prenait en compte les besoins des pays en développement et l'orientation donnée par l'ACDI en ce qui concerne la gestion des ressources hydriques et les exigences environnementales;
- les projets liés à l'eau ayant été sélectionnés étaient menés de manière à assurer le respect et la durabilité de l'environnement.

Étendue et méthode

Nous avons retenu trois secteurs d'intérêt correspondant aux objectifs mentionnés ci-dessus :

- établissement de l'orientation;
- sélection et conception des projets;
- exécution des projets et mesure des résultats.

Nous avons choisi de vérifier, parmi les nombreux engagements internationaux dont l'ACDI est responsable, ceux qui sont énoncés dans les accords suivants :

- Action 21;
- la Convention sur la lutte contre la désertification;
- les Objectifs de développement pour le millénaire;
- le Sommet mondial sur le développement durable.

En ce qui concerne les nombreuses politiques et stratégies internes, nous avons décidé de vérifier les suivantes :

- la Politique environnementale en matière de développement durable;
- les stratégies de développement durable de l'ACDI.

Nos travaux ont porté sur les programmes et les projets d'aide de pays à pays. Nous avons exclu le financement et les activités de l'ACDI soutenant les organismes multilatéraux et les pays en transition.

Nous avons vérifié neuf projets liés à l'eau, soit trois projets au Ghana, trois au Honduras et trois en Indonésie. Nous avons choisi les pays et les projets en étroite consultation avec le personnel de l'ACDI afin que nos constatations soient pertinentes et utiles pour tirer des conclusions valables pouvant avoir des répercussions futures.

Dans chaque pays, nous avons interrogé le personnel de l'ACDI ainsi que des représentants de tous les ordres de gouvernement, d'autres organismes d'aide actifs dans le pays, d'organismes responsables de l'exécution des projets de l'ACDI et d'organisations non gouvernementales dont le mandat comprend un volet environnemental. Plus important encore, nous avons parlé aux membres des collectivités directement touchées par les projets de l'ACDI. En tout, nous avons mené plus de 150 entrevues. À l'administration centrale de l'ACDI, nous avons principalement examiné des dossiers et réalisé des entrevues avec des agents de la politique, des spécialistes de l'environnement et de l'eau, des agents de bureau géographique et des membres de la direction.

Certains renseignements quantitatifs présentés dans ce chapitre sont fondés sur des données tirées de diverses sources mentionnées dans le texte. Nous sommes satisfaits de la vraisemblance des données, compte tenu de leur utilisation dans notre chapitre. Toutefois, les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification, sauf indication contraire dans le chapitre.

Équipe de vérification

Directeur principal : John Reed
Directeur : Jim McCuaig

Anne Charron
Vivien Lo
Craig Millar
David Normand
Romilson Pereira
James Reinhart

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Sélection d'accords internationaux signés par le Canada dans le domaine de l'environnement

Action 21 (1992). Cet instrument, qui vise à promouvoir le développement durable, exige un apport substantiel de nouvelles ressources financières aux pays en développement. *Action 21* compte un chapitre sur la protection et la gestion des ressources en eau. Le chapitre traite de la nécessité de prendre en compte l'importance de la gestion intégrée des ressources en eau et, parallèlement, de s'attaquer aux problèmes liés à la rareté de l'eau. Le chapitre propose les sept domaines d'activité suivants pour le secteur de l'eau douce :

- la mise en valeur et la gestion intégrée des ressources en eau;
- l'évaluation des ressources en eau;
- la protection des ressources en eau, de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques;
- l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement;
- l'eau et le développement urbain durable;
- l'eau et la durabilité de la production alimentaire et du développement rural;
- l'incidence des changements climatiques sur les ressources en eau.

La Convention sur la lutte contre la désertification (1994). La Convention a pour but d'aider les pays aux prises avec les effets de la désertification. Cette initiative confère aux pays développés l'obligation d'appuyer activement les efforts des pays en développement touchés par la désertification grâce à des mesures visant entre autres à améliorer la gestion des ressources en eau. On entend par désertification la transformation de terres arides en zone désertique. La gestion efficace des rares ressources en eau est un élément central de la Convention sur la lutte contre la désertification. Parmi les effets de la désertification, mentionnons une diminution des ressources en eau douce à l'échelle mondiale imputable à l'affaiblissement du débit des rivières et des fleuves et à l'abaissement du niveau des nappes d'eaux souterraines. Une pénurie d'eau douce peut réduire les ressources hydriques disponibles pour la préparation des aliments, l'hygiène et les travaux agricoles. Puisque les besoins humains fondamentaux sont tributaires de l'eau, une pénurie de cette ressource peut mettre en péril le développement économique.

Objectifs de développement pour le millénaire (2000). Cet accord présente huit objectifs fondés sur des cibles et des indicateurs quantitatifs, qui ont été fixés par la communauté internationale. Ces objectifs visent à réduire de façon substantielle la pauvreté et à assurer le développement durable. L'objectif 7, qui porte sur la durabilité de l'environnement, comprend la cible 10, qui est de réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable. Les huit objectifs à atteindre sont les suivants :

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim;
2. Assurer l'éducation primaire pour tous;
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes;
4. Réduire la mortalité infantile;
5. Améliorer la santé maternelle;
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies;
7. Assurer un environnement durable;
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Sommet mondial sur le développement durable (2002). Le Sommet a eu lieu à Johannesburg, en Afrique du Sud. Il a été l'événement international le plus marquant sur le plan du développement durable depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio en 1992. Son objectif était d'examiner les progrès accomplis dans l'application des résultats de la CNUED et de renforcer l'engagement de la communauté internationale envers le développement durable. Le Sommet a permis de produire un plan de mise en œuvre complet. Les buts principaux de ce plan sont entre autres les suivants : améliorer les conditions de vie des personnes vivant dans la pauvreté; contrer la détérioration de l'environnement en modifiant les modes de production, de consommation de même que de gestion et d'utilisation des aires naturelles; réformer et améliorer les institutions et la gouvernance pour favoriser le

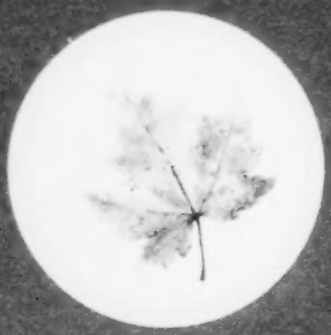
développement durable. Fait tout aussi important, le plan a réaffirmé les engagements du programme Action 21 et la cible 10 des Objectifs de développement pour le millénaire. La nécessité de fournir un accès à des services d'assainissement de base a été ajoutée à la cible 10 qui ne visait auparavant qu'un accès à de l'eau potable. Le plan traite d'un vaste éventail de sujets tels que l'eau, les océans, l'énergie, les forêts, la biodiversité et la gouvernance.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2004

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2004
Chapitre 1	Accords internationaux en matière d'environnement
Chapitre 2	Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement
Chapitre 3	Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau
Chapitre 4	L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes
Chapitre 5	Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture
Chapitre 6	Les pétitions en matière d'environnement

2004



Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes

Chapitre 3
Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau

Bureau du vérificateur général du Canada

2004

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 3

Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de l'an 2004 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire — 2004 ». Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5489
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2/2004-3F
ISBN 0-662-77706-9

Chapitre

3

Les stratégies de développement durable

L'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Rapport sur les progrès accomplis en matière de développement durable 5
Objet de la vérification 5

L'utilisation du régime fiscal 6

Le rôle joué par Finances Canada pour influer sur le développement durable 6
Le cadre de la politique fiscale 10

Observations et recommandations 10

Le Ministère a examiné un éventail de questions liées à ses engagements 10
Finances Canada doit mieux expliquer ce qu'il essaie de réaliser par ses trois engagements 11
La prise en compte des effets sur l'environnement pourrait être améliorée 15
Il est nécessaire de mieux faire connaître les progrès par rapport aux engagements 18
Conclusion 20

La gestion des déchets solides de bureau 21

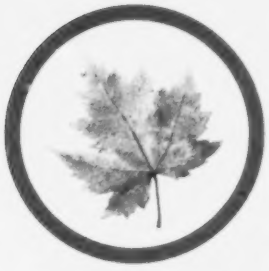
Les déchets solides de bureau et le gouvernement fédéral 21

Observations et recommandations 22

Le gouvernement a-t-il atteint son objectif de réduction des déchets? 22
Les déchets de bureau sont recyclés 24
Les ministères ne peuvent démontrer qu'ils remplissent leurs engagements 25
Des raisons majeures expliquent les lacunes sur le plan des résultats 25
Certains problèmes se situent à un niveau supérieur 29
Conclusion 34

Conclusion 34

À propos de la vérification 36



Les stratégies de développement durable

L'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau

Points saillants

3.1 Les ministères et les organismes fédéraux que nous avons vérifiés doivent faire davantage pour respecter leurs engagements en matière de développement durable sur deux points importants : l'examen des façons d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement, d'une part, et la gestion des déchets solides produits par les bureaux fédéraux, d'autre part.

3.2 **L'utilisation du régime fiscal.** Finances Canada a analysé un éventail de questions liées à ses engagements en matière fiscale. Il n'a toutefois pas indiqué clairement ce qu'il cherche à réaliser par ces engagements, en ce qui concerne les résultats visés ou attendus. La démarche qu'il a adoptée pour tenir ces engagements a été fragmentaire et non systématique, puisqu'il n'a pas défini les étapes importantes comme déterminer les domaines principaux exigeant une analyse. Par conséquent, le Ministère n'est pas à même d'indiquer au Parlement et à la population du Canada à quel point il a analysé la façon dont le régime fiscal entrave ou favorise la réalisation du développement durable.

3.3 L'examen systématique, fondé sur le risque, d'occasions déterminantes d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement constitue une étape importante en vue de déterminer dans quelle mesure le régime fiscal peut devenir un outil de développement durable.

3.4 **La gestion des déchets solides de bureau.** Dans leur stratégie de développement durable de 2001, les six ministères et organismes que nous avons examinés ont pris des engagements spécifiques pour gérer les déchets solides de bureau. Nous avons constaté que tous les bureaux où nous nous sommes rendus font du recyclage, mais les ministères ne peuvent démontrer qu'ils respectent tous leurs engagements.

3.5 Les initiatives de gestion des déchets dans les ministères découlent davantage de lois provinciales, de programmes municipaux et de l'engagement des employés que d'une orientation du gouvernement fédéral. Étant donné l'absence de mesures fiables et la disparité de l'information communiquée aux occupants des immeubles au sujet de leurs résultats en ce qui a trait à la gestion des déchets, les ministères et les organismes n'obtiennent probablement pas les meilleurs résultats possible. Il ne s'agit pas du modèle d'excellence que le gouvernement souhaite.

3.6 En 1990, le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif de réduire ses déchets de 50 p. 100 au plus tard en 2000. Il n'a pas appliqué de stratégie de mesure pour l'ensemble de ses activités ni attribué des responsabilités. À l'heure actuelle, le gouvernement ne sait pas s'il a atteint son objectif. Il faut une direction centrale si l'on veut établir les priorités à l'échelle du gouvernement et élaborer des lignes directrices, des outils et des pratiques visant la gestion des déchets solides dans le contexte de l'écologisation des activités gouvernementales.

Contexte et autres observations

3.7 La commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les progrès accomplis par les ministères et les organismes dans la mise en œuvre de leur stratégie de développement durable et elle fait rapport au Parlement à ce sujet.

3.8 **L'utilisation du régime fiscal.** Le régime fiscal, du fait qu'il influe sur le comportement des citoyens, peut avoir une incidence directe et indirecte importante relativement à l'environnement et au développement durable. À titre de ministère chargé d'analyser la structure du régime fiscal et de présenter des avis à ce sujet, Finances Canada peut infléchir le développement durable au Canada par une intégration améliorée de l'économie et de l'environnement. Dans son document intitulé *Stratégie de développement durable 2001-2003*, le Ministère a pris à cette fin trois engagements en matière fiscale.

3.9 Dans le cadre du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable en 2002, le gouvernement du Canada, de concert avec d'autres pays, a consenti à prendre certains engagements relatifs aux questions environnementales, tout en reconnaissant que le régime fiscal peut influer sur l'environnement.

Réaction de Finances Canada. Les réponses du Ministère à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. Le Ministère ne s'engage à prendre aucune autre mesure que celles déjà mises en œuvre ou prévues. Ces mesures ont déjà été prises en compte dans notre conclusion et nos recommandations. Par conséquent, le Ministère ne semble pas accepter nos recommandations.

3.10 **La gestion des déchets solides de bureau.** À titre de plus grande entreprise au Canada, de premier locateur et de premier propriétaire d'immeubles à bureaux, le gouvernement fédéral produit une quantité considérable de déchets, notamment des matières recyclables comme le papier, le carton, le métal et le verre. Nous avons fait la vérification de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (maintenant l'Agence du revenu du Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada), d'Anciens Combattants Canada, d'Environnement Canada, du ministère de la Justice Canada, de Ressources naturelles Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Réaction du gouvernement du Canada. Les réponses du gouvernement du Canada à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. Le gouvernement a indiqué les mesures qu'il a prises ou prévues afin de donner suite à nos recommandations. Cependant, il n'a pas précisé de quelle manière il prévoit prendre des mesures à l'égard de points précis de nos recommandations, ni même s'il prévoit en prendre. Par exemple, le gouvernement reste muet sur le renouvellement de ses objectifs en matière de gestion des déchets.

Introduction

Rapport sur les progrès accomplis en matière de développement durable

3.11 Les ministères et les organismes fédéraux prennent une série d'engagements dans leurs stratégies de développement durable, qu'ils sont tenus de rédiger et de mettre à jour tous les trois ans. Les premières stratégies ont été présentées au Parlement en décembre 1997, les deuxièmes, en février 2001, et les troisièmes, en février 2004. La commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les progrès du gouvernement fédéral dans la voie du développement durable, notamment la mise en œuvre des stratégies, et elle en fait rapport.

Objet de la vérification

3.12 Nous avons évalué les progrès réalisés par sept ministères et organismes par rapport aux engagements qu'ils ont pris dans leurs stratégies de développement durable en 2001. Nous avons voulu savoir plus précisément :

- comment Finances Canada examine les façons d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement;
- comment l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Anciens Combattants Canada, Environnement Canada, le ministère de la Justice Canada, Ressources naturelles Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada gèrent les déchets solides de bureau.

3.13 Le présent chapitre traite des progrès du gouvernement sur la voie du développement durable dans deux domaines qui sont aux antipodes de l'éventail de l'environnement et du développement durable : le régime fiscal qui est fondé sur des politiques et la gestion des déchets de bureau qui est d'ordre pratique.

3.14 **L'utilisation du régime fiscal.** Nous nous sommes penchés sur trois engagements pris par Finances Canada dans le contexte de son objectif lié au développement durable, lequel visait à trouver des façons d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement.

3.15 **La gestion des déchets solides de bureau.** Nous nous sommes penchés sur des engagements précis en matière de développement durable pris par six ministères et organismes en ce qui concerne la gestion des déchets solides de bureau.

3.16 Pour de plus amples renseignements sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, veuillez consulter la section **À propos de la vérification,** à la fin du chapitre.

L'utilisation du régime fiscal

Le rôle joué par Finances Canada pour influer sur le développement durable

3.17 L'intégration des objectifs économiques et environnementaux est fondamentale pour assurer la prospérité des Canadiens et protéger le patrimoine naturel du Canada pour les générations à venir. À titre de ministère axé sur les politiques, Finances Canada ne joue pas un rôle direct dans la prestation de programmes ou de services destinés à la population canadienne. Toutefois, à titre de principal ministère chargé du budget, du régime fiscal fédéral et de la formulation des politiques fiscales, il pourrait influer sur le développement durable au Canada.

3.18 Les fonctionnaires de Finances Canada font des analyses et formulent des avis sur la structure du régime fiscal, notamment sur la façon dont il peut mieux intégrer l'économie et l'environnement. Ils ont un rôle important à jouer afin de fournir de l'information visant à faciliter la prise de décision sur les aspects fiscaux susceptibles d'entraver ou de favoriser la réalisation du développement durable. C'est le ministre des Finances et le Cabinet qui prennent les décisions en fonction des analyses et des avis qui leur sont communiqués et d'autres facteurs.

3.19 Le régime fiscal sert à la perception de revenus, lesquels dépassent maintenant 156 milliards de dollars par an, et permet au gouvernement de réaliser un certain nombre d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Il peut arriver qu'il y ait des compromis à faire entre ces objectifs; le gouvernement fédéral doit faire des choix éclairés pour déterminer la meilleure politique fiscale.

Le saviez-vous?

Le montant total des revenus fiscaux du gouvernement fédéral pour l'exercice qui se terminait le 31 mars 2003 s'élève à **156,4 milliards de dollars**

Ces revenus se répartissent comme suit :

- impôt sur le revenu des particuliers : **89,5 milliards de dollars**
- impôt sur le revenu des sociétés : **22,2 milliards de dollars**
- taxe sur les produits et services (TPS) : **28,3 milliards de dollars**
- taxes sur l'énergie : **5,0 milliards de dollars**
- autres sources : **11,4 milliards de dollars**

Source : Comptes publics du Canada 2002-2003

3.20 Le régime fiscal peut avoir une influence énorme sur le comportement et les décisions des Canadiens. Par exemple :

- la déduction fiscale pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) a incité les Canadiens à investir des milliards de dollars chaque année pour s'assurer un meilleur avenir;
- les taxes sur le tabac pourraient dissuader les gens de fumer, ce qui atténuerait les effets négatifs sur la santé.

3.21 Le régime fiscal peut avoir une grande influence en matière d'environnement, de façon directe ou indirecte, comme suit :

- favoriser les activités favorables à l'environnement (par exemple, grâce à des crédits d'impôt ou à des déductions pour le don de terres écosensibles);
- mettre un frein aux activités nuisibles à l'environnement.

3.22 Le gouvernement fédéral examine depuis plus d'une décennie la possibilité d'utiliser le régime fiscal pour atteindre ses objectifs en matière d'environnement et de développement durable (voir la pièce 3.1). Dans son document intitulé *Stratégie de développement durable 2001-2003*, Finances Canada a pris trois engagements en vue d'examiner les façons de mieux intégrer l'économie et l'environnement grâce à une utilisation ciblée du régime fiscal (voir la pièce 3.2).

Pièce 3.1 **Principales déclarations et études fédérales qui font référence à l'utilisation du régime fiscal en vue de réaliser les objectifs en matière d'environnement et de développement durable depuis 1990**

1990

Le Plan vert du Canada pour un environnement sain. Le gouvernement s'est fixé comme objectif d'équilibrer l'utilisation de dispositions législatives rigoureuses et efficaces en matière d'environnement avec des stratégies fondées sur le marché pour la protection de l'environnement. Cela comprend l'utilisation d'instruments économiques comme les droits d'émission échangeables et les redevances sur les rejets de produits et d'effluents.

1992

Les instruments économiques et la protection de l'environnement : document de travail. Ce document, publié à la suite d'un engagement pris dans le Plan vert, procurait aux parties prenantes des éléments de réflexion sur la conception et la mise en œuvre d'instruments économiques et d'options possibles à cet égard.

1994

Rapport du Groupe de travail sur les instruments économiques et les mesures dissuasives à de saines pratiques environnementales. Ce groupe de travail, qui découle d'une initiative du budget de 1994, a élaboré un cadre d'examen des politiques gouvernementales qui font obstacle à de saines pratiques environnementales.

Guide de l'écogouvernement. Ce document établit qu'il faut examiner tous les moyens d'action possibles en vue de déterminer ceux qui pourraient servir à la réalisation des objectifs du développement durable. On a retenu notamment des instruments fiscaux comme des droits et des mesures incitatives.

1995

Le budget. Dans le budget, le gouvernement s'est engagé à examiner le traitement de l'impôt sur le revenu pour les investissements dans les économies d'énergie et dans les sources d'énergie renouvelables et non renouvelables. C'est ainsi que Finances Canada et Ressources naturelles Canada ont réalisé une étude intitulée *Égalité des chances : le traitement fiscal des investissements concurrentiels de l'énergie*, qui a été publiée en septembre 1996.

L'application de l'impôt fédéral aux matériaux vierges et recyclés : document de travail pour consultation. Ce document décrit le traitement de l'impôt sur le revenu fédéral des sociétés dans les domaines de l'exploitation minière et du recyclage des métaux, de la production de papier au moyen de fibres vierges et recyclées, et de la production de plastique avec des résines vierges et recyclées.

1996

***Stratégie de développement durable* de Finances Canada.** Dans sa stratégie, le Ministère a indiqué qu'il avait l'intention de continuer à examiner les moyens d'améliorer le régime fiscal en vue de le rendre plus compatible avec les objectifs économiques, sociaux et environnementaux du Canada.

1997

Répertoire des taxes fédérales, provinciales et territoriales sur la consommation d'énergie et des impôts dans le secteur du transport au Canada. Ce catalogue a été publié en mai 2001 et il servait à remplir un engagement de la stratégie de développement durable de 1997 de Finances Canada.

Document de travail de Finances Canada intitulé *Oil Sands Tax Expenditures.* Ce document établit le coût des stimulants fiscaux fédéraux à l'intention des sociétés pour la mise en valeur et l'exploitation des sables pétrolifères au Canada.

2001

Pièce 3.1 **Principales déclarations et études fédérales qui font référence à l'utilisation du régime fiscal en vue de réaliser les objectifs en matière d'environnement et de développement durable depuis 1990**

Le Plan vert du Canada pour un environnement sain. Le gouvernement s'est fixé comme objectif d'équilibrer l'utilisation de dispositions législatives rigoureuses et efficaces en matière d'environnement avec des stratégies fondées sur le marché pour la protection de l'environnement. Cela comprend l'utilisation d'instruments économiques comme les droits d'émission échangeables et les redevances sur les rejets de produits et d'effluents.

1990

1992

Les instruments économiques et la protection de l'environnement : document de travail. Ce document, publié à la suite d'un engagement pris dans le Plan vert, procurait aux parties prenantes des éléments de réflexion sur la conception et la mise en œuvre d'instruments économiques et d'options possibles à cet égard.

Rapport du Groupe de travail sur les instruments économiques et les mesures dissuasives à de saines pratiques environnementales. Ce groupe de travail, qui découle d'une initiative du budget de 1994, a élaboré un cadre d'examen des politiques gouvernementales qui font obstacle à de saines pratiques environnementales.

1994

Guide de l'écogouvernement. Ce document établit qu'il faut examiner tous les moyens d'action possibles en vue de déterminer ceux qui pourraient servir à la réalisation des objectifs du développement durable. On a retenu notamment des instruments fiscaux comme des droits et des mesures incitatives.

1995

Le budget. Dans le budget, le gouvernement s'est engagé à examiner le traitement de l'impôt sur le revenu pour les investissements dans les économies d'énergie et dans les sources d'énergie renouvelables et non renouvelables. C'est ainsi que Finances Canada et Ressources naturelles Canada ont réalisé une étude intitulée *Égalité des chances : le traitement fiscal des investissements concurrentiels de l'énergie*, qui a été publiée en septembre 1996.

L'application de l'impôt fédéral aux matériaux vierges et recyclés : document de travail pour consultation. Ce document décrit le traitement de l'impôt sur le revenu fédéral des sociétés dans les domaines de l'exploitation minière et du recyclage des métaux, de la production de papier au moyen de fibres vierges et recyclées, et de la production de plastique avec des résines vierges et recyclées.

1996

***Stratégie de développement durable* de Finances Canada.** Dans sa stratégie, le Ministère a indiqué qu'il avait l'intention de continuer à examiner les moyens d'améliorer le régime fiscal en vue de le rendre plus compatible avec les objectifs économiques, sociaux et environnementaux du Canada.

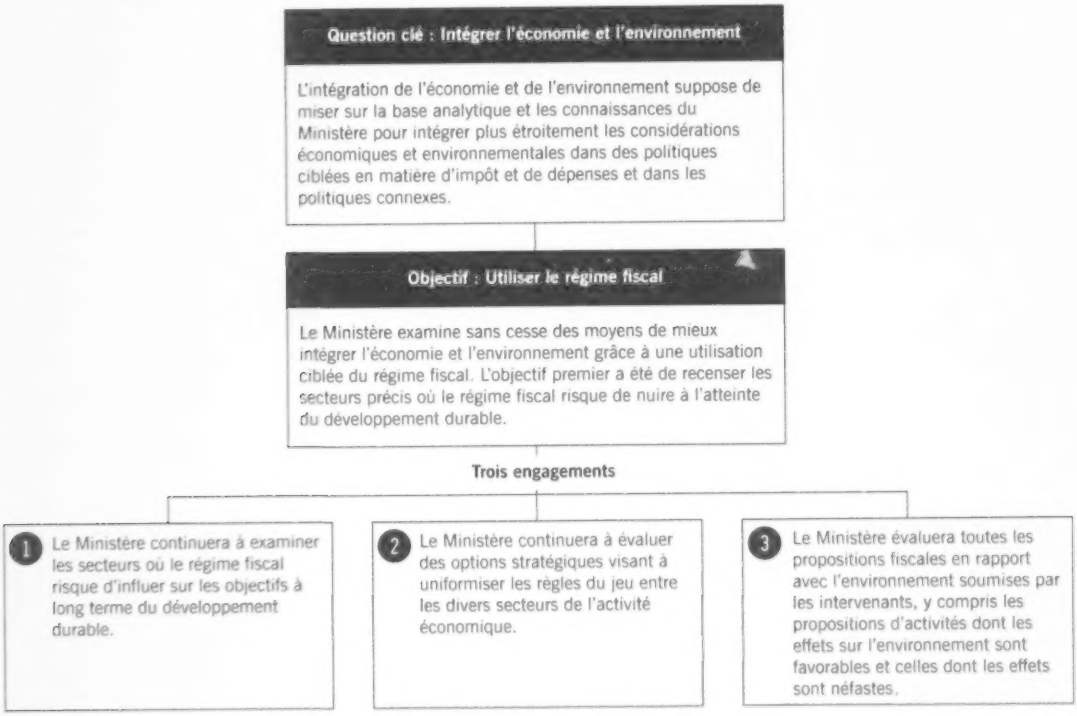
1997

Répertoire des taxes fédérales, provinciales et territoriales sur la consommation d'énergie et des impôts dans le secteur du transport au Canada. Ce catalogue a été publié en mai 2001 et il servait à remplir un engagement de la stratégie de développement durable de 1997 de Finances Canada.

2001

Document de travail de Finances Canada intitulé *Oil Sands Tax Expenditures*. Ce document établit le coût des stimulants fiscaux fédéraux à l'intention des sociétés pour la mise en valeur et l'exploitation des sables pétrolifères au Canada.

Pièce 3.2 **Les trois engagements pris par Finances Canada pour mieux intégrer l'économie et l'environnement par l'utilisation du régime fiscal**



Source : Adaptation d'extraits de *Stratégie de développement durable 2001-2003*, Finances Canada

3.23 La Direction de la politique de l'impôt de Finances Canada est chargée de donner suite à ces trois engagements ainsi que d'élaborer et d'évaluer les politiques et les lois en matière d'impôt. L'Agence du revenu du Canada est chargée de percevoir les impôts et les taxes et d'administrer la législation fiscale.

3.24 Finances Canada considère que sa stratégie de développement durable constitue l'un de ses plans et stratégies principaux, outre le budget et son rapport sur les plans et les priorités. L'un des buts fondamentaux de la stratégie est de mieux intégrer les enjeux et les objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans l'élaboration des politiques. Dans sa stratégie, le Ministère établit manifestement un lien entre ce but et ses travaux sur le régime fiscal.

3.25 Diverses façons d'améliorer l'utilisation du régime fiscal en faveur du développement durable se sont dessinées, comme l'écologisation de la fiscalité ou du budget fédéral (voir le précis sur l'écologisation de la fiscalité à la page 9). Les fonctionnaires de Finances Canada nous ont dit que le gouvernement n'a pas encore entériné officiellement l'écologisation de la fiscalité en tant que principe directeur, bien qu'il ait mis en œuvre un certain nombre de mesures qui correspondent à cette démarche.

Précis sur l'écologisation de la fiscalité

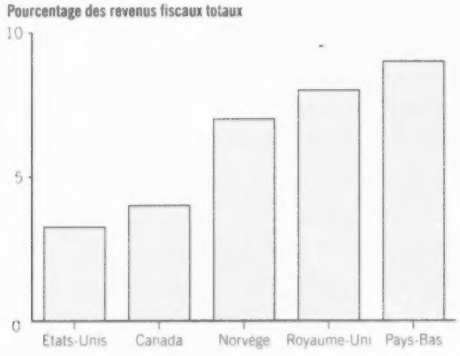
L'un des aspects importants de la politique en matière d'environnement est la possibilité d'utiliser des mesures incitatives économiques en vue de réaliser le développement durable. Il s'agit notamment d'utiliser des signaux économiques pour récompenser les mesures respectueuses de l'environnement et décourager celles qui nuisent au développement durable. Il s'agit d'un moyen utilisé par certains gouvernements pour mettre en œuvre le principe du « pollueur-payeur », puisque le prix du marché ne correspond souvent qu'au coût économique et ne tient pas compte des dommages causés à l'environnement. C'est ce qu'on appelle maintenant l'écologisation de la fiscalité ou du budget.

Il s'agit d'utiliser des outils stratégiques, comme la fiscalité (les dégrèvements fiscaux, les crédits et les remises d'impôts ou de taxes), les droits d'émission échangeables, les dépenses directes et les dépenses de programmes pour rendre plus écologique la façon dont les gens achètent, vendent et investissent dans l'économie. Mentionnons à titre d'exemple la décision du gouvernement fédéral d'exonérer de la taxe d'accise fédérale les combustibles différents comme l'éthanol produit à partir de sources renouvelables.

L'écologisation de la fiscalité peut aussi consister à fixer les impôts et taxes en fonction des effets sur l'environnement ou à fixer de nouveaux impôts ou de nouvelles taxes en tant que mesures dissuasives destinées à réduire les effets sur l'environnement. Les revenus tirés des nouveaux impôts ou nouvelles taxes pourraient servir à financer, par exemple, une réduction des taxes ou des impôts existants.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont élargi l'utilisation de tels outils pour aborder les enjeux environnementaux. L'OCDE a signalé que le Canada les utilise moins que la plupart des autres membres pour réaliser ses objectifs de développement durable.

En 2001, le Canada a obtenu moins de revenus fiscaux découlant de la taxation liée à l'environnement que la plupart des autres pays membres de l'OCDE

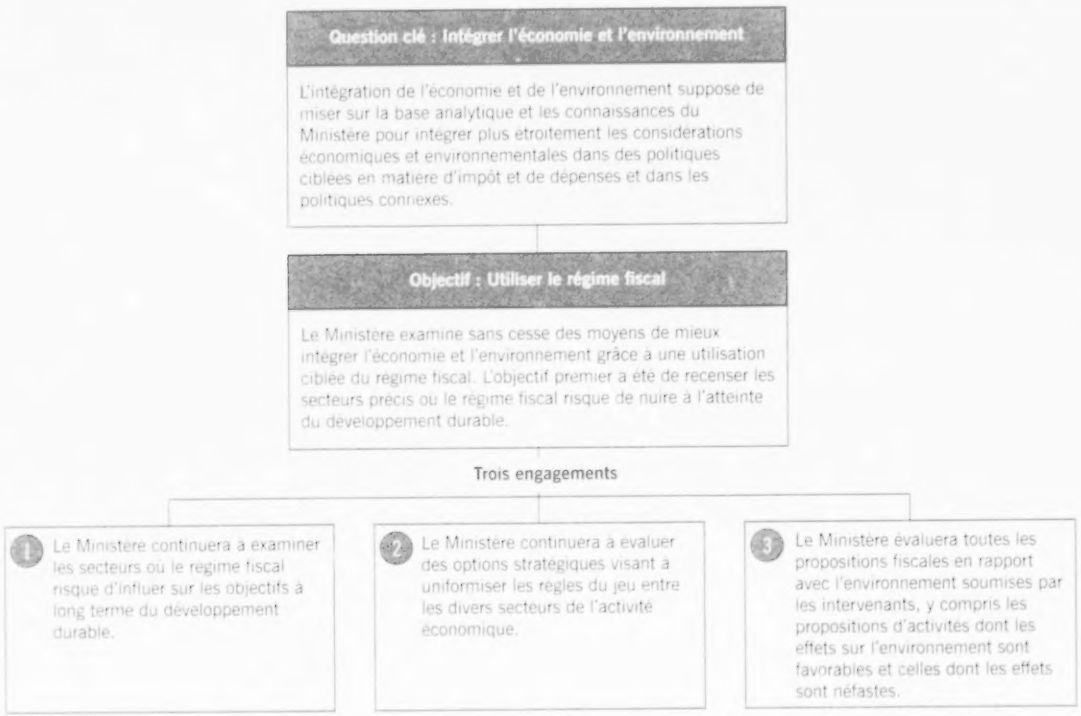


La majorité des revenus découlant de la taxation liée à l'environnement dans les pays de l'OCDE provient des taxes sur les carburants et les véhicules à moteur. Toutefois, la plupart des pays réduisent l'efficacité de leurs mesures de taxation écologique, puisqu'ils accordent des exonérations importantes à des industries polluantes et consommatrices de grandes quantités d'énergie.

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, organisme consultatif indépendant relevant du premier ministre, a entrepris en juin 2000 une étude de l'écologisation de la fiscalité. Finances Canada agit à titre d'observateur du processus. Il s'agissait d'examiner les principales difficultés et possibilités que présente une telle initiative et son potentiel au Canada. L'organisme a publié les résultats de la première étape de cette étude en juin 2002. Il définit l'écologisation de la fiscalité comme « une stratégie qui permet de réorienter la fiscalité et les programmes de dépenses publiques d'un gouvernement pour instaurer une série d'incitatifs intégrés favorables à la transition vers le développement durable ». Finances Canada n'a pas défini ce qu'est l'écologisation de la fiscalité, mais, selon Environnement Canada, il s'agit de « la modification de la façon dont les gouvernements prélèvent des taxes et des impôts et dépensent afin d'inciter au développement durable ».

La Table ronde nationale propose que les options en matière d'écologisation de la fiscalité soient évaluées concurremment avec d'autres mesures, notamment des instruments fondés sur la réglementation et d'autres qui sont facultatifs, dans l'examen d'une question. Elle fait observer toutefois que les propositions définitives découlant d'une telle étude pourraient ou non comprendre des outils d'écologisation de la fiscalité.

Pièce 3.2 **Les trois engagements pris par Finances Canada pour mieux intégrer l'économie et l'environnement par l'utilisation du régime fiscal**



Source : Adaptation d'extraits de *Stratégie de développement durable 2001-2003*, Finances Canada

3.23 La Direction de la politique de l'impôt de Finances Canada est chargée de donner suite à ces trois engagements ainsi que d'élaborer et d'évaluer les politiques et les lois en matière d'impôt. L'Agence du revenu du Canada est chargée de percevoir les impôts et les taxes et d'administrer la législation fiscale.

3.24 Finances Canada considère que sa stratégie de développement durable constitue l'un de ses plans et stratégies principaux, outre le budget et son rapport sur les plans et les priorités. L'un des buts fondamentaux de la stratégie est de mieux intégrer les enjeux et les objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans l'élaboration des politiques. Dans sa stratégie, le Ministère établit manifestement un lien entre ce but et ses travaux sur le régime fiscal.

3.25 Diverses façons d'améliorer l'utilisation du régime fiscal en faveur du développement durable se sont dessinées, comme l'écologisation de la fiscalité ou du budget fédéral (voir le précis sur l'écologisation de la fiscalité à la page 9). Les fonctionnaires de Finances Canada nous ont dit que le gouvernement n'a pas encore entériné officiellement l'écologisation de la fiscalité en tant que principe directeur, bien qu'il ait mis en œuvre un certain nombre de mesures qui correspondent à cette démarche.

Précis sur l'écologisation de la fiscalité

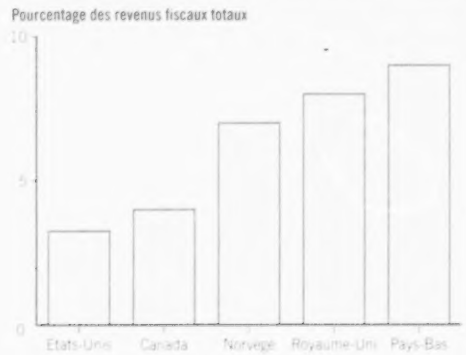
L'un des aspects importants de la politique en matière d'environnement est la possibilité d'utiliser des mesures incitatives économiques en vue de réaliser le développement durable. Il s'agit notamment d'utiliser des signaux économiques pour récompenser les mesures respectueuses de l'environnement et décourager celles qui nuisent au développement durable. Il s'agit d'un moyen utilisé par certains gouvernements pour mettre en œuvre le principe du « pollueur-payeur », puisque le prix du marché ne correspond souvent qu'au coût économique et ne tient pas compte des dommages causés à l'environnement. C'est ce qu'on appelle maintenant l'écologisation de la fiscalité ou du budget.

Il s'agit d'utiliser des outils stratégiques, comme la fiscalité (les dégrèvements fiscaux, les crédits et les remises d'impôts ou de taxes), les droits d'émission échangeables, les dépenses directes et les dépenses de programmes pour rendre plus écologique la façon dont les gens achètent, vendent et investissent dans l'économie. Mentionnons à titre d'exemple la décision du gouvernement fédéral d'exonérer de la taxe d'accise fédérale les combustibles différents comme l'éthanol produit à partir de sources renouvelables.

L'écologisation de la fiscalité peut aussi consister à fixer les impôts et taxes en fonction des effets sur l'environnement ou à fixer de nouveaux impôts ou de nouvelles taxes en tant que mesures dissuasives destinées à réduire les effets sur l'environnement. Les revenus tirés des nouveaux impôts ou nouvelles taxes pourraient servir à financer, par exemple, une réduction des taxes ou des impôts existants.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont élargi l'utilisation de tels outils pour aborder les enjeux environnementaux. L'OCDE a signalé que le Canada les utilise moins que la plupart des autres membres pour réaliser ses objectifs de développement durable.

En 2001, le Canada a obtenu moins de revenus fiscaux découlant de la taxation liée à l'environnement que la plupart des autres pays membres de l'OCDE



La majorité des revenus découlant de la taxation liée à l'environnement dans les pays de l'OCDE provient des taxes sur les carburants et les véhicules à moteur. Toutefois, la plupart des pays réduisent l'efficacité de leurs mesures de taxation écologique, puisqu'ils accordent des exonérations importantes à des industries polluantes et consommatrices de grandes quantités d'énergie.

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, organisme consultatif indépendant relevant du premier ministre, a entrepris en juin 2000 une étude de l'écologisation de la fiscalité. Finances Canada agit à titre d'observateur du processus. Il s'agissait d'examiner les principales difficultés et possibilités que présente une telle initiative et son potentiel au Canada. L'organisme a publié les résultats de la première étape de cette étude en juin 2002. Il définit l'écologisation de la fiscalité comme « une stratégie qui permet de réorienter la fiscalité et les programmes de dépenses publiques d'un gouvernement pour instaurer une série d'incitatifs intégrés favorables à la transition vers le développement durable ». Finances Canada n'a pas défini ce qu'est l'écologisation de la fiscalité, mais, selon Environnement Canada, il s'agit de « la modification de la façon dont les gouvernements prélèvent des taxes et des impôts et dépensent afin d'inciter au développement durable ».

La Table ronde nationale propose que les options en matière d'écologisation de la fiscalité soient évaluées concurremment avec d'autres mesures, notamment des instruments fondés sur la réglementation et d'autres qui sont facultatifs, dans l'examen d'une question. Elle fait observer toutefois que les propositions définitives découlant d'une telle étude pourraient ou non comprendre des outils d'écologisation de la fiscalité.

3.26 Dans le cadre du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable en 2002, le gouvernement du Canada et d'autres pays ont convenu de prendre certains engagements, dont les suivants :

- encourager les autorités compétentes à prendre en considération le développement durable lorsqu'elles prennent des décisions et, à cette fin, continuer « à promouvoir l'internalisation des coûts environnementaux et l'utilisation d'instruments économiques en tenant compte du raisonnement selon lequel le pollueur devrait, en principe, supporter les coûts de la pollution, dans le respect de l'intérêt public et sans fausser les échanges et les investissements internationaux »;
- reconnaître que « des politiques réduisant les distorsions du marché permettraient de promouvoir des systèmes énergétiques compatibles avec le développement durable en utilisant de meilleurs signaux de marché et en éliminant les distorsions du marché, y compris par la restructuration de la fiscalité et l'élimination progressive d'éventuelles subventions néfastes, compte tenu de leurs effets sur l'environnement ».

Le cadre de la politique fiscale

3.27 Les fonctionnaires de Finances Canada nous ont informés qu'ils établissent des priorités pour l'analyse des mesures fiscales relatives à l'environnement, tout comme pour l'ensemble des mesures fiscales, compte tenu de nombreux facteurs influant sur le cadre des politiques. Des facteurs importants servent à déterminer de quelle manière le Ministère affecte ses ressources limitées pour l'analyse :

- l'orientation politique générale du gouvernement sur les questions économiques, sociales et environnementales;
- l'intérêt des parlementaires, des contribuables, des organisations non gouvernementales et d'autres ministères à l'égard de certaines questions.

3.28 Puisqu'ils ne disposent pas d'un énoncé de politique par le gouvernement sur l'ampleur de l'utilisation du régime fiscal pour intégrer l'économie et l'environnement, les fonctionnaires de Finances Canada s'inspirent de sources diverses à cette fin, dont :

- le discours du Trône, les budgets du gouvernement fédéral et le Plan du Canada sur les changements climatiques;
- les objectifs des programmes approuvés par le Cabinet et le Parlement, comme la politique de développement des sources d'énergie renouvelables;
- les réponses du gouvernement aux comités parlementaires;
- le ministre des Finances.

Observations et recommandations

Le Ministère a examiné un éventail de questions liées à ses engagements

3.29 Compte tenu du rôle joué par le Ministère pour influer sur le développement durable, les trois engagements en matière fiscale pris par Finances Canada dans sa stratégie de développement durable de 2001-2003

(voir la pièce 3.2) sont axés sur l'analyse et le Ministère utilise les termes « examiner » et « évaluer » pour décrire ce qu'il entend faire.

3.30 L'analyse du régime fiscal est un processus continu. Pour la période visée par sa stratégie, Finances Canada a analysé un certain nombre de questions liées à ses trois engagements. L'analyse a porté à la fois sur certaines dispositions fiscales en vigueur ayant des conséquences environnementales et sur de nouvelles mesures susceptibles de favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux.

3.31 Les ministres acceptent ou non les propositions fiscales en fonction d'un certain nombre de facteurs. Les progrès réalisés par rapport à ces engagements sont représentés par les analyses que le Ministère a réalisées et les avis qu'il a transmis, plutôt que par les mesures fiscales approuvées par le gouvernement et le Parlement. On trouvera à la pièce 3.3 des exemples de mesures fiscales adoptées, de même que d'autres questions examinées que le Ministère a relevées.

Finances Canada doit mieux expliquer ce qu'il essaie de réaliser par ses trois engagements

3.32 Dans l'examen de ses trois engagements, nous avons voulu savoir si le Ministère fait ce qu'il a dit qu'il ferait. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait établi clairement les résultats escomptés relativement à ces engagements afin d'assurer une transparence et la reddition de comptes. Les réalisations pourraient donc être comparées aux attentes énoncées et on pourrait ainsi évaluer les résultats. Il est important pour le Ministère, de même que pour le Parlement, de savoir ce que ces engagements ont permis de réaliser au fil du temps à l'aide des ressources disponibles.

3.33 Nous avons constaté que les trois engagements de Finances Canada n'ont pas été exprimés en termes clairs et concrets : ils sont vagues et ambigus et ils ne décrivent pas les résultats visés ou attendus.

3.34 **Les étapes importantes pour la réalisation des engagements n'ont pas été définies.** Nous avons constaté que le Ministère n'a pas défini les étapes importantes pour la réalisation de ses engagements. Il a procédé de façon fragmentaire et non systématique. Le Ministère a déclaré que son but premier est de « recenser les secteurs précis où le régime fiscal risque de nuire à l'atteinte du développement durable » (voir la pièce 3.2). Étant donné sa stratégie actuelle, nous ne savons pas exactement comment le Ministère projette de réaliser ce but.

3.35 À notre avis, pour réaliser ce but dans le cas des deux premiers engagements, le Ministère doit déterminer, en se fondant sur ses connaissances et son jugement, dans quels cas le régime fiscal est le plus susceptible d'entraver la réalisation du développement durable. Il est indispensable qu'il procède de cette façon pour concentrer son analyse sur les principaux problèmes ou éléments de risque. Une fois ces problèmes et ces risques définis, le Ministère devrait les classer selon les possibilités d'intégration de considérations environnementales et économiques. Étant donné la conjoncture dans laquelle évolue le Ministère en matière de

Pièce 3.3 **Exemples de mesures fiscales adoptées et d'autres éléments examinés entre 2001 et 2004**

Finances Canada a analysé toute une série de mesures proposées, dont les suivantes :

- Autorisation du transfert entre générations (par exemple, du parent à l'enfant), avec report de l'impôt sur le revenu, des terres à bois commerciales qui sont des entreprises agricoles et qui sont exploitées conformément à un plan d'aménagement forestier visé par règlement. (Budget 2001)
- Expansion de la gamme de matériel relatif à l'énergie renouvelable et à l'économie d'énergie donnant droit à la déduction pour amortissement au taux accéléré (catégorie 43.1) pour inclure les petites installations hydroélectriques et les « gaz de haut fourneau ». (Budget 2001)
- Autorisation du financement par des actions accréditives de plus d'une turbine à des fins d'essai dans un parc d'éoliennes. (2002)
- Application de la règle rétrospective s'appliquant à la période de grâce pour les dépenses admissibles dans des projets d'économie d'énergie et d'énergie renouvelable financés par des actions accréditives. (2002)
- Élargissement de la catégorie 43.1 pour y inclure certaines piles à combustible stationnaires, les appareils servant à produire la bio-huile et certains appareils d'énergie renouvelable utilisés dans les serres. (Budget 2003)
- Exemption de la taxe d'accise fédérale sur le carburant diesel en ce qui concerne le biodiesel et la portion de biodiesel, d'éthanol ou de méthanol ajoutée à du carburant diesel. (Budget 2003)
- Élimination de la déductibilité des amendes et des pénalités imposées par la loi, y compris celles qui relèvent des lois sur la protection de l'environnement. (Budget 2004)

Le Ministère a également examiné d'autres éléments, dont les suivants :

- Mesures incitatives favorisant la production d'énergie éolienne.
- Prévisions de dépenses fiscales liées aux nouveaux investissements dans les projets de sables pétrolifères.
- Traitement fiscal d'un système éventuel d'échanges de droits d'émission au Canada.
- Allégement fiscal pour les laissez-passer de transport en commun fournis par les employeurs.
- Fonctionnement du programme de dons écologiques (contribution à un examen par Environnement Canada).
- Crédit d'impôt pour les véhicules à économie d'énergie.
- Taxe sur les substances toxiques.
- Répertoire des taxes fédérales, provinciales et territoriales sur l'énergie et le transport.

politique fiscale, le temps et les ressources nécessaires pour entreprendre une analyse discrétionnaire peuvent être limités. C'est pourquoi un tel classement pourrait guider le Ministère dans le choix des domaines pouvant faire l'objet d'une analyse discrétionnaire. Une telle démarche systématique lui permettrait d'établir des attentes de résultats claires et concrètes pour les deux premiers engagements. Faute de telles attentes, le Ministère ne dispose que d'une liste de mesures qu'il a analysées et il n'est pas à même d'indiquer au Parlement et aux Canadiens à quel point il a pu analyser comment le régime fiscal entrave la réalisation du développement durable.

3.36 Les fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'ils comprennent bien comment les aspects principaux du régime fiscal peuvent influer sur les prix

relatifs et ainsi orienter les décisions économiques susceptibles d'avoir un effet sur les objectifs environnementaux. Ils s'en inspirent pour choisir les points à analyser, mais ils n'ont pas pleinement documenté leur affirmation. Nous ne savons donc pas comment ni pourquoi les points analysés ont été choisis.

3.37 Le troisième engagement est, dans une certaine mesure, de nature plutôt réactive. Les propositions fiscales qui sont présentées par des parties prenantes et qui ont un effet sur l'environnement peuvent cependant être liées à un autre engagement ou à une priorité du gouvernement. Elles peuvent aussi être redondantes, ce qui a un effet sur la profondeur de l'analyse requise dans chaque cas. Si une proposition a déjà été examinée, il n'est peut-être pas nécessaire de faire un autre examen; si elle est nouvelle, il faut prendre en compte les avantages environnementaux, économiques et sociaux.

3.38 Finances Canada a indiqué certains des facteurs qui lui servent à déterminer la profondeur de l'analyse sur divers aspects. Le Ministère considère que les parties prenantes sont une source importante d'information et de rétroaction à l'égard du fonctionnement du régime fiscal en vigueur. Le Ministère affirme que l'information communiquée par les parties prenantes sert de complément à ses sources internes d'information et lui permet de prendre en compte les faits nouveaux et les préoccupations actuelles dans son travail d'analyse.

3.39 Une démarche qui permettrait l'évaluation systématique du régime fiscal. Dans son rapport de 1995 intitulé *Tenir parole : un budget dans une perspective de développement durable*, le Comité permanent de la Chambre des communes sur l'environnement et le développement durable a formulé des recommandations. Certaines portaient sur la façon de procéder à une étude de base des impôts, taxes et subventions du gouvernement fédéral en vue de déterminer les possibles obstacles et éléments dissuasifs à de bonnes pratiques environnementales. Dans la réponse qu'il a adressée au Comité en juillet 1996, le gouvernement fédéral a fait état d'une démarche par étapes pour déterminer les priorités. Il a précisé qu'il faudrait se concentrer au départ sur certaines mesures, notamment celles :

- qui ont des effets importants sur l'environnement;
- qui ciblent un grand secteur;
- qui mettent à contribution beaucoup de ressources gouvernementales.

Il a aussi présenté un processus en deux étapes qui serait mis à exécution une fois que les priorités de cet examen auraient été établies :

- cerner les obstacles et les éléments dissuasifs aux bonnes pratiques environnementales;
- trouver diverses façons d'aborder les obstacles et les éléments dissuasifs qui ont été cernés.

Étant donné la taille et la complexité du régime fiscal et les ressources disponibles, nous sommes d'avis qu'une telle démarche qui permettrait d'évaluer systématiquement l'incidence du régime fiscal sur le développement

durable constitue une façon pour le Ministère de remplir ses engagements. Cette démarche n'a pas été appliquée d'une manière globale. Cependant, le gouvernement a entrepris certains travaux à la suite de cette réponse, dont la production en 1996 d'un document de travail intitulé *L'application de l'impôt fédéral aux matériaux vierges et recyclés*.

3.40 **Un cadre descriptif du processus d'évaluation du Ministère est en voie d'élaboration.** Dans *Stratégie de développement durable 2004-2006*, un document qu'il a publié en février 2004, le Ministère déclare qu'il élaborera et diffusera « un cadre qui établira les paramètres et les critères généraux qui l'orientent dans l'évaluation des propositions d'utilisation du régime fiscal de manière à réaliser les objectifs du développement durable ». Le cadre portera essentiellement sur les critères utilisés par le Ministère pour évaluer les mesures fiscales éventuelles, peu importe que la mesure ait été proposée par le Ministère ou par des parties prenantes. Nous invitons le Ministère à élaborer ce cadre le plus tôt possible, puisqu'il pourrait aider le Ministère à expliquer au Parlement et aux Canadiens comment il examine les façons d'utiliser le régime fiscal pour réaliser ses objectifs en matière de développement durable.

3.41 **L'engagement de Finances Canada dans sa stratégie de 2004-2006 n'est pas plus clair.** Dans sa stratégie de 2004-2006, le Ministère s'engage à poursuivre l'évaluation de la recherche sur les mesures fiscales liées à l'environnement et à évaluer ce qu'il pourrait retirer des propositions soumises par les parties prenantes. Bien que cette affirmation n'ait pas été faite clairement, les fonctionnaires du Ministère nous ont dit que le nouvel engagement maintient l'essentiel des engagements précédents, mais qu'il n'exige pas nécessairement les mêmes tâches.

3.42 Bien que l'intégration de l'économie et de l'environnement reste l'une des principales questions clés qui permettraient au Ministère de favoriser le développement durable, la nouvelle stratégie, contrairement aux deux stratégies précédentes, ne comprend plus l'objectif explicite d'« utiliser le régime fiscal ».

3.43 Nous ne savons pas exactement comment le Ministère entend continuer à examiner les façons d'intégrer l'économie et l'environnement par l'utilisation ciblée du régime fiscal. Dans sa stratégie de 2004-2006, le Ministère déclare qu'il cherche à intégrer l'économie et l'environnement, mais dans ses énoncés de mandat et de mission, il est seulement question d'objectifs économiques et sociaux, mais non d'environnement. Le Ministère a indiqué toutefois que l'environnement fait souvent partie intégrante des objectifs économiques et sociaux lors des discussions générales.

3.44 **Recommandation.** Pour montrer qu'il entend maintenir l'essentiel des trois engagements de sa stratégie de développement durable de 2001-2003 qui portent sur l'examen des façons d'utiliser le régime fiscal, Finances Canada devrait :

- définir des attentes claires et concrètes pour leur mise en œuvre;
- préciser les principales étapes de la mise en œuvre;

- **déterminer, par un examen systématique fondé sur le risque, les aspects principaux par lesquels le régime fiscal entrave l'intégration de l'économie et de l'environnement;**
- **informer le Parlement et les Canadiens relativement à ses attentes, aux principales étapes de la mise en œuvre et aux résultats de son examen.**

Réponse de Finances Canada. Le Ministère formule des analyses et des avis sur les politiques, en particulier les politiques économiques, qui soutiennent les objectifs économiques et sociaux du Canada, y compris les objectifs environnementaux. Conformément à ce rôle, le Ministère s'est engagé, dans sa stratégie de développement durable de 2001-2003, à examiner un certain nombre d'éléments du système fiscal et d'options stratégiques et à évaluer toutes les propositions fiscales concernant l'environnement qui ont été présentées par des intervenants. Ces engagements ont été tenus. Le Ministère a entrepris l'analyse d'une vaste gamme d'éléments du système fiscal pouvant avoir une incidence sur l'interaction entre l'économie et l'environnement. Cette analyse a étayé les décisions prises par le gouvernement en matière de politiques fiscales et environnementales.

Par la suite, le Ministère s'est engagé, par la mesure 2a.5 formulée dans *Stratégie de développement durable 2004-2006*, à « continuer d'évaluer la recherche concernant les mesures fiscales liées à l'environnement [et à] évaluer le potentiel des propositions d'intervenants au sujet de l'utilisation du régime fiscal pour aider le gouvernement à réaliser ses objectifs environnementaux ». Ces engagements montrent de quelle façon l'analyse du Ministère intègre les questions de développement durable. Le Ministère continuera de perfectionner son analyse comme il l'a fait jusqu'à maintenant, dans le but de respecter ses engagements.

Les ressources seront canalisées vers l'évaluation des recherches portant sur les mesures fiscales liées à l'environnement et sur l'analyse du potentiel des propositions visant l'atteinte des objectifs environnementaux qui seront jugées les plus susceptibles d'aider le gouvernement à atteindre ses objectifs. Le Ministère continuera de rendre compte de toutes les activités entreprises dans son rapport ministériel sur le rendement, sous réserve des questions de confidentialité mentionnées dans la réponse du Ministère à la recommandation 3.60.

La prise en compte des effets sur l'environnement pourrait être améliorée

3.45 Nous avons constaté dans certains cas que Finances Canada aurait pu accorder, dans son analyse, une plus grande attention aux effets environnementaux des mesures fiscales proposées. Nous ne mettons pas en question les décisions prises par le gouvernement fédéral dans ces cas. Cependant, nous constatons que la prise de décisions éclairées est tributaire d'une bonne compréhension des effets environnementaux et reconnaissons que les décideurs tiennent compte également d'autres facteurs. L'analyse est un moyen important de recenser les mesures d'atténuation existantes ou proposées que peut utiliser le gouvernement au cas où il y aurait des effets sur l'environnement. Une telle analyse est exigée par la directive du Cabinet sur

l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes (voir le chapitre 4 du présent rapport).

3.46 Dans son budget de 2004, le gouvernement a annoncé une mesure fiscale visant à augmenter de 50 p. 100 (de 30 à 45 p. 100 par année) le taux annuel d'amortissement du matériel informatique par les entreprises aux fins de l'impôt pour mieux tenir compte de la durée de vie utile de ces biens. Selon les directives du Cabinet, le Ministère a fait un examen préalable des effets sur l'environnement de cette augmentation et a conclu qu'elle n'aurait probablement pas d'effets importants (favorables ou défavorables). L'évaluation ne mentionne aucun effet sur l'environnement attribuable aux ordinateurs, comme ceux qui sont liés aux substances toxiques (plomb, cadmium et mercure), lesquels peuvent constituer un risque pour la santé humaine et l'environnement s'ils ne sont pas éliminés correctement. Les fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'ils ont pris en compte ces points, mais ils n'ont pu fournir de documents permettant d'appuyer leur affirmation. Si l'analyse avait été plus approfondie, les effets sur l'environnement auraient été consignés en dossier et on aurait pu déterminer notamment si l'effet d'une augmentation de 50 p. 100 du taux d'amortissement peut amener les entreprises à acquérir des ordinateurs ou à s'en défaire à un rythme accru. Pour contrer ces effets, le Ministère aurait pu aussi définir les mesures d'atténuation existantes ou proposées dont les ministères, y compris lui-même, auraient pu se prévaloir.

3.47 Il y a un autre cas où le Ministère aurait pu analyser plus en profondeur les effets sur l'environnement. Il s'agit du projet de loi C-48, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (ressources naturelles)* (voir la pièce 3.4).

3.48 Il est révélateur que le Ministère n'ait pas envisagé ces deux mesures dans le cadre de ses engagements relatifs au développement durable en matière fiscale. Dans les deux cas, la raison d'être de la mesure fiscale a été économique et non environnementale. Étant donné la nature des engagements, nous nous attendions à ce que le Ministère analyse suffisamment les effets possibles sur l'environnement de chacune des mesures fiscales proposées.

3.49 **Le Ministère a-t-il une capacité suffisante pour l'analyse environnementale?** Pour faire des recherches et des analyses sur les mesures fiscales du point de vue de l'environnement, le Ministère doit disposer d'un personnel compétent en matière d'environnement, tant dans des postes d'analystes que dans des postes supérieurs.

3.50 Le Ministère n'a pas effectué une évaluation formelle de ses besoins en personnel compétent en matière d'environnement en vue de déterminer si sa capacité actuelle est suffisante. Il a toutefois tracé les grandes lignes des initiatives pour la formation et la sensibilisation relativement aux questions environnementales. Or, ces éléments font partie de son processus d'évaluation environnementale stratégique (pour de plus amples renseignements sur l'évaluation environnementale stratégique, veuillez consulter le chapitre 4 du présent rapport). Bien que la formation et la sensibilisation à l'égard de ce processus constituent un premier pas dans la

Pièce 3.4 **Projet de loi C-48 : les effets sur l'environnement auraient pu être analysés plus en profondeur**

Le gouvernement a annoncé dans son budget de 2003 qu'il réduirait le taux d'imposition des sociétés de 28 à 21 p. 100 sur une période de cinq ans pour le secteur des ressources et qu'il améliorerait sa structure fiscale en éliminant une partie du traitement préférentiel. Dans son budget de 2000, il a réduit les taux d'imposition des sociétés pour tous les autres secteurs qui n'étaient pas déjà admissibles au traitement fiscal spécial. En juin 2003, le gouvernement a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-48 : *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (ressources naturelles)*, qui a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003.

Finances Canada affirme que la réduction du taux d'imposition pour le revenu tiré de ressources entraînerait une amélioration marquée de la compétitivité du Canada. Toutefois, le Ministère n'a pas évalué l'augmentation de l'activité qui pourrait en découler ni les effets possibles sur l'environnement. Les industries de ressources visées par le projet de loi C-48 consomment beaucoup d'énergie et produisent des effets sur l'environnement de diverses façons. Par exemple, ces industries rejettent des substances polluantes et produisent des émissions de gaz à effet de serre qui ont une incidence sur le changement climatique. En l'absence de mesures d'atténuation, l'augmentation de l'activité entraînerait l'augmentation des effets négatifs sur l'environnement. Du même coup, il y a peut-être eu certains effets favorables sur l'environnement, étant donné l'élimination d'une partie du traitement préférentiel.

Nous avons déterminé que Finances Canada n'a pas fait une évaluation environnementale stratégique des répercussions sur l'environnement, qu'elles soient défavorables ou favorables, des modifications énoncées dans le projet de loi C-48. Une telle analyse est exigée selon une directive du Cabinet.

bonne direction, il n'est pas dit qu'elles permettront aux fonctionnaires de Finances Canada d'être habilités à prendre en compte les répercussions environnementales des mesures fiscales.

3.51 Le Ministère compte sur ses fonctionnaires pour examiner les propositions d'une façon très générale et déterminer s'il doit faire appel à d'autres ministères compétents en la matière. Il peut consulter d'autres ministères ou leur demander une analyse environnementale. Toutefois, si le Ministère n'a pas une capacité suffisante pour l'analyse environnementale, il n'est peut-être pas en mesure de communiquer aux décideurs l'information nécessaire en ce qui a trait aux effets sur l'environnement et à leurs ramifications.

3.52 Le Ministère a-t-il une capacité suffisante pour l'analyse environnementale? Il n'a pas documenté sa compréhension des effets que peuvent avoir sur l'environnement certaines initiatives, y compris, comme il est mentionné aux paragraphes 3.46 et 3.47, l'augmentation du taux d'amortissement du matériel informatique et le projet de loi C-48. À notre avis, le Ministère doit se doter d'une capacité suffisante en matière d'environnement pour :

- analyser les propositions;
- évaluer l'analyse fournie par d'autres ministères;
- intégrer les considérations relatives à l'environnement avec les considérations économiques et sociales;

- prendre en compte les mesures à la disposition du gouvernement en vue de l'élimination ou de la réduction des effets néfastes pour l'environnement d'une mesure fiscale proposée, le cas échéant.

3.53 **Recommandation.** En vue de faciliter la prise de décision éclairée, Finances Canada devrait veiller à ce que les possibles effets sur l'environnement soient dûment analysés pour toutes les mesures fiscales et politiques proposées et qu'ils soient intégrés dans les effets économiques et sociaux.

Réponse de Finances Canada. Le Ministère s'est engagé à intégrer les questions environnementales à l'analyse et aux avis qu'il prépare en appui au processus décisionnel, et ce, conformément à la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes. En mai 2003, le Ministère a instauré un processus amélioré d'évaluation environnementale stratégique afin de s'assurer que les avis donnés au ministre comprennent une évaluation des effets que pourraient avoir les propositions sur l'environnement. Toutes les propositions de politiques soumises au ministre font l'objet d'un examen préalable visant à déterminer si elles sont susceptibles d'avoir un effet important, positif ou négatif, sur l'environnement. Si tel est le cas, une évaluation environnementale stratégique est effectuée. Les lignes directrices qui encadrent la mise en œuvre de la Directive du Cabinet indiquent que les ministères qui procèdent à des évaluations sont encouragés à consulter les spécialistes de l'environnement des autres ministères, au besoin, ce que le Ministère continuera de faire comme il l'a fait jusqu'à maintenant.

Il est nécessaire de mieux faire connaître les progrès par rapport aux engagements

3.54 Finances Canada doit mieux surveiller, évaluer et communiquer les progrès de ses analyses de l'utilisation possible du régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement. Pour l'instant, le Ministère communique peu d'information sur ses progrès par rapport à ses engagements.

3.55 Finances Canada annexe au plan budgétaire de chaque budget fédéral une liste des mesures fiscales qui ont été mises en œuvre sur une certaine période. Dans ses rapports sur son rendement, le Ministère énumère également des mesures qu'il a adoptées. En l'absence d'attentes de résultats prédéterminées, cette information n'est pas suffisante pour qu'on puisse avoir une idée des progrès accomplis par rapport aux engagements du Ministère. C'est pourquoi il est difficile de savoir exactement quels résultats obtient le Ministère relativement à son but premier associé à ses trois engagements (voir la pièce 3.2).

3.56 **Recommandation.** Finances Canada devrait surveiller, évaluer et communiquer les progrès accomplis concernant la mise en œuvre de ses engagements fiscaux par rapport à des attentes clairement établies.

Réponse de Finances Canada. Au début de chaque année, le Ministère communique dans son rapport sur les plans et les priorités, les activités qu'il a l'intention d'entreprendre pour s'acquitter de ses engagements en matière de développement durable. À la fin de chaque année, le Ministère rend compte

de ses activités dans le rapport ministériel sur le rendement qui comprend un document supplémentaire détaillé faisant état des activités entreprises dans le cadre des engagements de la stratégie de développement durable.

La capacité du Ministère de communiquer des renseignements plus détaillés au sujet des analyses envisagées ou réalisées sur des modifications apportées précisément à la fiscalité est restreinte par les questions de confidentialité qui ont été mentionnées dans la réponse du Ministère à la recommandation 3.60.

3.57 Nous avons relevé plusieurs moyens que pourrait prendre Finances Canada pour améliorer sa manière de communiquer ses résultats. Selon nous, le Ministère pourrait accroître sa transparence en rendant publique l'analyse des effets prévus sur l'environnement des mesures fiscales figurant dans le budget. Il pourrait le faire dans une annexe du budget ou dans un document distinct.

3.58 De même, dans certaines circonstances, il pourrait être opportun que Finances Canada rende publique l'analyse des mesures fiscales qui ont été mises de côté après examen. Par exemple, diverses parties prenantes ont proposé à Finances Canada de permettre aux employés de recevoir de leur employeur, à titre d'avantage non imposable, un laissez-passer pour le transport en commun en vue d'accroître le nombre d'usagers de ce mode de transport. La proposition n'a pas été adoptée; l'analyse du Ministère a montré qu'elle n'était pas économiquement efficace puisque le nombre d'usagers n'augmenterait que légèrement. En février 2002, le Ministère a transmis des renseignements analytiques à ce sujet au Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Ce cas montre bien qu'il est parfois possible de rendre publique de l'information sur les mesures mises de côté après examen.

3.59 Les moyens que nous avons abordés aideraient le Parlement et le public à exiger du Ministère qu'il rende des comptes sur les progrès accomplis par rapport à ses engagements et sur le caractère suffisant des analyses faites. La diffusion de l'information permet à la population de faire un examen plus approfondi des analyses, rehausse la qualité du débat public et améliore finalement l'information. Nous savons toutefois qu'il n'est pas toujours possible d'accroître la transparence puisque l'on ne peut divulguer les mesures qui sont à l'étude à cause du secret qui entoure l'élaboration du budget.

3.60 **Recommandation.** Pour mieux rendre compte de ses engagements fiscaux, Finances Canada devrait envisager de rendre publique l'analyse des possibles effets sur l'environnement :

- des mesures fiscales qui sont adoptées;
- des mesures fiscales mises de côté après examen, lorsque cela peut se faire.

Réponse de Finances Canada. Le Ministère s'est engagé à diffuser une déclaration publique sur les incidences environnementales d'une nouvelle mesure, conformément à la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, lorsque cette mesure a fait l'objet d'une évaluation détaillée des incidences environnementales.

Dans le but d'accroître encore davantage la transparence, le Ministère s'est également engagé à rendre public un cadre établissant les paramètres généraux et les critères qui orientent le Ministère dans son analyse des propositions des intervenants qui visent à modifier les mesures fiscales en vigueur ou à en mettre en œuvre de nouvelles en vue d'aider à atteindre les objectifs de développement durable. Ce cadre aidera les intervenants à comprendre le processus d'évaluation du Ministère en ce qui concerne les propositions de politiques fiscales en général.

La capacité du Ministère de communiquer des renseignements plus détaillés sur l'analyse de mesures ou de propositions fiscales précises est restreinte par la nécessité de ne pas influencer les décisions prises par les agents économiques qui pourraient tenter de tirer avantage d'une mesure fiscale éventuelle ou d'en éviter les répercussions. De plus, la confidentialité habituelle du processus d'élaboration des politiques doit être respectée afin que les ministres puissent compter sur des avis francs pour mener leurs discussions. Des facteurs semblables sont également reconnus dans les principes établis pour les documents confidentiels du Cabinet et dans les diverses exemptions discrétionnaires prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Conclusion

3.61 Pour la période visée par sa stratégie de développement durable de 2001-2003, Finances Canada a analysé un éventail de questions liées à ses engagements fiscaux. Il n'a toutefois pas indiqué clairement ce qu'il cherche à réaliser par ces engagements, en ce qui concerne les résultats visés ou attendus. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pu évaluer dans quelle mesure le Ministère a fait des progrès par rapport à ses engagements.

3.62 La démarche que le Ministère a adoptée pour tenir ces engagements a été fragmentaire et non systématique, puisqu'il n'a pas défini les étapes importantes comme déterminer les domaines principaux exigeant une analyse. Par conséquent, le Ministère n'est pas à même d'indiquer au Parlement et à la population du Canada à quel point il a analysé comment le régime fiscal entrave ou favorise la réalisation du développement durable.

3.63 Finances Canada doit s'efforcer davantage de respecter ses engagements fiscaux, notamment son but premier qui consiste à déterminer exactement sous quels aspects le régime fiscal pourrait entraver la réalisation du développement durable. L'examen systématique, fondé sur le risque, d'occasions déterminantes d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement constitue une étape importante en vue d'utiliser le régime fiscal comme un outil de développement durable.

La gestion des déchets solides de bureau

Les déchets solides de bureau et le gouvernement fédéral

Le saviez-vous?

- Nombre de tonnes de déchets produits par la population du Canada en 2002 : **31 millions**
- Pourcentage de ces déchets qui ont été acheminés à des sites d'enfouissement ou à des incinérateurs : **79 %**
- Revenus d'exploitation des entreprises canadiennes spécialisées en gestion des déchets en 2002 : **4,1 milliards de dollars**
- Nombre de personnes employées dans les secteurs privé et public de l'industrie de la gestion des déchets au Canada en 2002 : **32 400**
- Montant que le secteur municipal a dépensé pour la gestion des déchets en 2002 : **1,5 milliard de dollars**

Source : Statistique Canada

3.64 Le gouvernement fédéral est la plus grande entreprise au Canada. Il compte plus d'employés que la plus grande entreprise privée du pays. Il est également le premier locateur et le premier propriétaire d'immeubles à bureaux. Par conséquent, un organisme de cette taille produit de vastes quantités de déchets solides de bureau.

3.65 Les administrations municipales, provinciales, territoriales et fédérale ont chacune leur part de responsabilité en ce qui concerne la gestion des déchets au Canada :

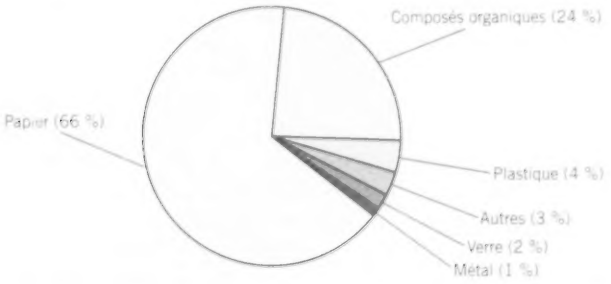
- les administrations municipales ramassent et éliminent les déchets domestiques et gèrent les sites d'enfouissement et les incinérateurs;
- les administrations provinciales et territoriales élaborent des règlements et des politiques sur la gestion des déchets;
- le gouvernement fédéral soutient les provinces et les territoires grâce à des initiatives de recherche et d'éducation publique et il gère les déchets produits par ses propres activités.

On trouvera à la page 22 un précis sur la gestion des déchets.

3.66 Les bureaux du gouvernement fédéral produisent des déchets solides non dangereux qui se composent généralement des matières suivantes : papier, carton, métal, plastique, verre et composés organiques (voir la pièce 3.5). Dans le présent chapitre, nous les désignons par le terme « déchets solides de bureau » ou « déchets de bureau ».

Pièce 3.5 **Les déchets solides de bureau au gouvernement fédéral (selon le poids), 2000-2003**

Les données sont fondées sur la quantité totale de déchets mesurée lors de neuf caractérisations des déchets effectuées dans les six ministères et organismes vérifiés



3.67 Le gouvernement, de façon volontaire, a pris divers engagements et a établi des buts, des lignes directrices, des stratégies et des objectifs volontaires relativement à la gestion de ses déchets solides. Bon nombre de ses engagements figurent dans les stratégies de développement durable.

Précis sur la gestion des déchets

Si les déchets ne sont pas bien gérés, leurs sous-produits peuvent avoir des effets graves sur la santé humaine et sur l'environnement : ils peuvent se retrouver dans l'air que nous respirons et l'eau que nous buvons. Pour éviter les coûts économiques et environnementaux du transport, les sites d'enfouissement doivent être situés près de la population qui produit les déchets; toutefois, le coût des terrains près des zones urbaines est élevé, et les gens ne veulent pas que les sites d'enfouissement soient situés à proximité de leur lieu d'habitation. Voilà pourquoi il est important pour les citoyens, les entreprises, les administrations locales, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral du Canada qu'il y ait des programmes, des méthodes, des lois et des règlements efficaces en matière de gestion des déchets.

Une machine recouvre les déchets au site d'enfouissement du chemin Trail, à Ottawa

Photo : Services des déchets solides, ville d'Ottawa

Les 3 R

Les particuliers, les organisations et les fabricants peuvent faire beaucoup pour réduire les déchets au minimum.

Réduction. Le moyen à privilégier est la réduction de la consommation initiale et de la quantité de déchets produits. Les personnes et les organisations peuvent contribuer à la réduction en n'utilisant pas de produits d'emballage ni de produits à utilisation unique, et en achetant des produits réutilisables, réparables, rechargeables ou remplissables.

Réutilisation. L'autre moyen à privilégier est la réutilisation des biens et des matériaux.

Recyclage. Le recyclage consiste à transformer un produit ancien ou déjà utilisé pour fabriquer un nouveau produit.

La réduction de la consommation et la réutilisation des biens sont préférables au recyclage du point de vue de l'environnement, et ces pratiques sont intégrées dans les trois R : réduire, réutiliser et recycler. Il existe un quatrième R, soit la récupération, qui consiste à utiliser les matériaux utiles de produits qui ont été éliminés.

La valeur des déchets

On ne voit plus la gestion des déchets du même œil depuis que l'on connaît la valeur des matériaux qui se trouvent dans les déchets, et il faut à cet égard tirer des enseignements de la nature. On parle maintenant de conception « du berceau au berceau » pour imiter les processus naturels : il s'agit d'utiliser les méthodes de fabrication pour fabriquer des produits dont les composantes biologiques et inorganiques peuvent entrer encore et encore dans la fabrication d'autres biens utiles.

Le gouvernement a-t-il atteint ses objectifs de réduction des déchets?

3.68 Depuis plus d'une décennie, le gouvernement fédéral a pris des engagements fermes et a établi des objectifs précis en matière de réduction des déchets :

Précis sur la gestion des déchets

Si les déchets ne sont pas bien gérés, leurs sous-produits peuvent avoir des effets graves sur la santé humaine et sur l'environnement : ils peuvent se retrouver dans l'air que nous respirons et l'eau que nous buvons. Pour éviter les coûts économiques et environnementaux du transport, les sites d'enfouissement doivent être situés près de la population qui produit les déchets; toutefois, le coût des terrains près des zones urbaines est élevé, et les gens ne veulent pas que les sites d'enfouissement soient situés à proximité de leur lieu d'habitation. Voilà pourquoi il est important pour les citoyens, les entreprises, les administrations locales, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral du Canada qu'il y ait des programmes, des méthodes, des lois et des règlements efficaces en matière de gestion des déchets.

Une machine recouvre les déchets au site d'enfouissement du chemin Trail, à Ottawa

Photo : Services des déchets solides, ville d'Ottawa

Les 3 R

Les particuliers, les organisations et les fabricants peuvent faire beaucoup pour réduire les déchets au minimum.

Réduction. Le moyen à privilégier est la réduction de la consommation initiale et de la quantité de déchets produits. Les personnes et les organisations peuvent contribuer à la réduction en n'utilisant pas de produits d'emballage ni de produits à utilisation unique, et en achetant des produits réutilisables, réparables, rechargeables ou remplissables.

Réutilisation. L'autre moyen à privilégier est la réutilisation des biens et des matériaux.

Recyclage. Le recyclage consiste à transformer un produit ancien ou déjà utilisé pour fabriquer un nouveau produit.

La réduction de la consommation et la réutilisation des biens sont préférables au recyclage du point de vue de l'environnement, et ces pratiques sont intégrées dans les trois R : réduire, réutiliser et recycler. Il existe un quatrième R, soit la récupération, qui consiste à utiliser les matériaux utiles de produits qui ont été éliminés.

La valeur des déchets

On ne voit plus la gestion des déchets du même œil depuis que l'on connaît la valeur des matériaux qui se trouvent dans les déchets, et il faut à cet égard tirer des enseignements de la nature. On parle maintenant de conception « du berceau au berceau » pour imiter les processus naturels : il s'agit d'utiliser les méthodes de fabrication pour fabriquer des produits dont les composantes biologiques et inorganiques peuvent entrer encore et encore dans la fabrication d'autres biens utiles.

Observations et recommandations

Le gouvernement a-t-il atteint son objectif de réduction des déchets?

3.68 Depuis plus d'une décennie, le gouvernement fédéral a pris des engagements fermes et a établi des objectifs précis en matière de réduction des déchets :

- **1989.** Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) recommande de réduire de 50 p. 100 la production de déchets au plus tard en 2000.
- **1990.** Dans son document intitulé *Plan vert*, le gouvernement fédéral s'engage à réduire de 50 p. 100 la quantité de déchets produits par ses propres activités, au plus tard en 2000.
- **1995.** Dans le *Guide de l'écogouvernement*, on demande aux ministères de « passer progressivement à des pratiques de prévention de la pollution » et de « réaliser l'objectif du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) de 50 p. 100 de réduction d'ici l'an 2000, en utilisant 1988 comme année de base ».
- **1999.** Dans le discours du Trône, le gouvernement fédéral affirme qu'il se posera comme modèle d'excellence environnementale dans ses propres activités.

3.69 Étant donné que le gouvernement fédéral s'est fixé depuis des années des objectifs en matière de gestion des déchets solides, qu'il vise l'excellence en matière d'écologisation des activités gouvernementales et que la gestion des déchets solides de bureau est de nature concrète, nous nous attendions à noter des progrès importants.

3.70 Toutefois, le gouvernement n'a pas établi de plan de mise en œuvre pour atteindre ses objectifs. Nous avons observé qu'on ne savait pas si la cible visée portait autant sur le réacheminement que sur la réduction des déchets; qu'il n'existait pas, à l'échelle gouvernementale, de stratégie destinée à mesurer les progrès; et qu'on avait omis de mettre en place un processus de reddition de compte et d'attribuer des responsabilités. Par conséquent, le gouvernement ne sait pas s'il a atteint la cible qu'il s'était fixée de réduire les déchets de 50 p. 100 au plus tard en 2000.

3.71 La plupart des ministères visent le réacheminement des déchets. Dans un rapport qu'il a publié en 2003, Environnement Canada faisait observer que « le principal défi consiste à réduire la quantité de déchets solides produits au Canada. En second lieu, il faut augmenter la quantité de déchets réacheminés ». La réduction des déchets ainsi que le réacheminement des déchets, par le recyclage, sont donc importants. Lors de notre vérification, nous avons constaté que cinq des six ministères et organismes examinés ont pris, dans leur stratégie, des engagements quantitatifs de réacheminer les déchets par le recyclage. Bien que certains ministères se soient engagés à réduire l'utilisation du papier, Ressources naturelles Canada est le seul ministère ayant établi une cible globale de réduction des déchets dans sa stratégie de développement durable.

Réduction des déchets (à la source) — La réduction des déchets fait diminuer la quantité de déchets produits, ramassés et gérés.

Réacheminement des déchets — Le réacheminement des déchets fait en sorte que, au lieu d'être envoyés dans un site d'entoussement, les déchets sont réutilisés, recyclés ou récupérés. La réduction des déchets n'en fait pas partie.

3.72 En mettant l'accent sur des objectifs de réacheminement des déchets, les ministères et les organismes n'accordent peut-être pas assez d'importance aux initiatives de réduction à la source comme l'approvisionnement « écologique ». Dans un programme complet de gestion des déchets solides, il faut inclure des objectifs portant à la fois sur la réduction et sur le

réacheminement des déchets. La pièce 3.6 illustre la différence entre la réduction et le réacheminement.

Pièce 3.6 **La réduction des déchets par opposition au réacheminement des déchets**

3.73 Si la plupart des ministères que nous avons vérifiés ne visent pas la réduction de la production de déchets dans leur stratégie de développement durable, tous prennent des initiatives pour réduire les déchets. Par exemple, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a mis en place plusieurs initiatives destinées à réduire l'utilisation du papier, notamment les formulaires et les publications électroniques. De même, le ministère de la Justice Canada a lancé un projet appelé « Trousse de l'avocat » pour que les procureurs fédéraux puissent gérer les documents par voie électronique. Dans sa stratégie de développement durable de 2004-2006, Anciens Combattants Canada fait observer que le recyclage a été un volet important de son programme à ce jour, mais que la clef du succès réside dans la réduction.

Les déchets de bureau sont recyclés

3.74 Au cours de notre vérification, nous nous sommes rendus dans des immeubles occupés par des fonctionnaires fédéraux dans sept villes et cinq provinces. Certains immeubles appartiennent au gouvernement fédéral et d'autres sont loués auprès du secteur privé; certains sont gérés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) ou par ses sous-traitants, tandis que d'autres sont gérés par des propriétaires du secteur privé. Nous avons constaté que les déchets de bureau sont gérés jusqu'à un certain

point, surtout par le recyclage et l'élimination dans toutes les installations que nous avons visitées.

3.75 Dans tous les immeubles où nous nous sommes rendus, le papier et le carton sont recyclés. Le recyclage du plastique, du verre et du métal de même que le compostage des aliments et des serviettes de papier varient selon les programmes de recyclage locaux, les règlements provinciaux et l'engagement des fonctionnaires et des gérants d'immeubles.

Un contenant typique pour le tri des matières recyclables

3.76 Presque partout, les fonctionnaires et les gérants d'immeubles ont donné des exemples de leur façon de gérer les déchets. Mentionnons notamment l'installation de contenants pour le tri des matériaux recyclables, les initiatives de compostage et l'affichage indiquant la présence de contenants de recyclage.

Les ministères ne peuvent démontrer qu'ils remplissent leurs engagements

3.77 Bien que la plupart des occupants et des gérants des immeubles pensent qu'ils ont accompli des progrès, les ministères et les organismes n'ont pu nous faire part de mesures fiables pour montrer que ces initiatives ont amélioré la gestion des déchets de bureau. Les ministères et les organismes n'ont pu démontrer qu'ils respectent chacun des engagements précisés dans leur stratégie de développement durable. La pièce 3.7 présente les engagements pris par les six ministères et organismes dans leur stratégie de développement durable ainsi que les résultats dont ils ont fait état.

3.78 Les six ministères et organismes que nous avons vérifiés ont tous pris des engagements quantitatifs assez clairs et concrets en matière de gestion des déchets de bureau. Toutefois, seulement l'Agence des douanes et du revenu du Canada a pu démontrer qu'elle avait rempli deux de ses trois engagements. Les autres ministères n'ont pu faire la preuve qu'ils avaient rempli leurs engagements.

Des raisons majeures expliquent les lacunes sur le plan des résultats

3.79 **Plans de mise en œuvre incomplets.** Pour réaliser et mesurer les progrès accomplis par rapport à leurs engagements, les ministères doivent prendre, pour concrétiser ces engagements, des mesures correspondant à un plan de mise en œuvre. Par exemple, un organisme devrait :

- définir les rôles et les responsabilités;
- veiller à ce que l'infrastructure nécessaire soit mise en place;
- mettre en œuvre des programmes permanents d'éducation et de sensibilisation;
- prendre des méthodes économiquement efficaces de mesurer les quantités de déchets;
- veiller à ce que les occupants des immeubles soient informés périodiquement.

Sans un plan de mise en œuvre, les engagements de la stratégie de développement durable ne sont que des vœux pieux et ont peu de chances de se réaliser.

Pièce 3.7 **Engagements et résultats signalés par six ministères et organismes dans leur stratégie de développement durable**

Engagements	Résultats signalés	Nos observations
Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC)		
Élaborer des programmes de gestion de l'environnement pour la gestion des déchets solides. Dans les installations prioritaires appartenant à l'ADRC, réacheminer en moyenne 50 % des déchets solides à destination des sites d'enfouissement. Dans les installations louées prioritaires, réacheminer en moyenne 70 % des déchets solides à destination des sites d'enfouissement.	L'Agence a élaboré un programme de gestion de l'environnement pour les déchets. Pour les immeubles dont elle est propriétaire, elle a réacheminé les déchets dans une proportion de 43 %; pour les immeubles loués, elle l'a fait dans une proportion de 79 %.	L'Agence a établi une méthode d'échantillonnage pour mesurer les déchets et faire un suivi de ses engagements. Elle a rempli deux de ses trois engagements en ce qui concerne la gestion des déchets de bureau.
Ministère de la Justice Canada		
D'ici le 31 mars 2004, réduire de 76 %, à l'échelle nationale, la quantité totale de déchets solides destinés aux sites d'enfouissement.	Le Ministère a déclaré dans sa stratégie de 2004-2006 avoir rempli partiellement son engagement : • Il ne peut pas mesurer la quantité de déchets réacheminés dans les immeubles loués auprès du secteur privé. • Il a réacheminé 80 % des déchets produits à l'administration centrale.	Le Ministère ne connaît pas son taux de réacheminement à l'échelle nationale. Le taux de réacheminement de 80 % signalé à l'administration centrale comprend les biens excédentaires de l'État, comme les meubles, qui ne sont généralement pas considérés comme des déchets.
Environnement Canada		
Plans d'action du Système de gestion de l'environnement d'Environnement Canada relatif à la gestion des déchets solides en place et rapport annuel sur les progrès en regard des objectifs d'ici le 31 mars 2002. D'ici au 31 mars 2004, éviter d'envoyer dans les sites d'enfouissement 70 % des déchets solides; autrement dit, il faudra recycler 70 % de tous les déchets solides selon le poids. (Selon les lignes directrices de l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales.)	Le Ministère a modifié sa stratégie pour l'appliquer à chacun de ses immeubles plutôt qu'à l'ensemble du Ministère. Les plans d'action selon les immeubles sont incomplets. Le Ministère n'a pas fait état publiquement des progrès accomplis par rapport à l'objectif de 70 %.	Le Ministère n'a pas fini d'élaborer ses plans d'action ni sa stratégie globale de mesure. Les données internes montrent que le ministère n'a pas rempli son engagement de réacheminer 70 % des déchets.
Ressources naturelles Canada (RNCan)		
D'ici 2003, maintenir, élargir et promouvoir le programme zéro déchets de RNCan. Le cadre de mesure du rendement de RNCan prévoit une réduction de 50 % des déchets solides non dangereux par rapport à la quantité mesurée lors des vérifications de 1995-1996, et ce, d'ici 2000.	Le Ministère a signalé certaines activités de maintien, d'expansion et de promotion du programme dans la région de la capitale nationale. Le rapport sur le rendement de 2001-2002 montre qu'il y a eu une réduction de 42 % de la quantité moyenne de déchets produits par personne par année.	Le Ministère a fait peu d'activités de promotion et d'expansion de son programme d'élimination des déchets. Le taux de réduction de 42 % n'est pas fiable, étant donné les problèmes relevés au sujet des données sur lesquelles ce pourcentage est fondé.

Pièce 3.7 **Engagements et résultats signalés par six ministères et organismes dans leur stratégie de développement durable (suite)**

Engagements	Résultats signalés	Nos observations
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)		
D'ici le 31 mars 2004, atteindre et maintenir un taux de recyclage des déchets solides des bureaux de 60 % dans toutes les installations des Services immobiliers appartenant à l'État, autrement dit, éviter d'envoyer dans les sites d'enfouissement ou d'incinération 60 % de l'ensemble des déchets solides de bureau.	Le Ministère a signalé dans son rapport de rendement sur le développement durable pour 2002 qu'il avait réacheminé 62 % de ses déchets.	Au cours de notre vérification, le Ministère a réexaminé ses données et a conclu qu'il avait réacheminé 57 % de ses déchets. Il ne s'agit pas toutefois de données fiables, étant donné les problèmes relevés au sujet des données sur lesquelles ce pourcentage est fondé (voir le paragraphe 3.82).
Anciens Combattants Canada		
Détourner chaque année 5,6 % des déchets solides destinés aux sites d'enfouissement, jusqu'en mars 2004. **Remarque :** L'engagement original (stratégie de développement durable de 1997) a été élaboré en fonction de la recommandation formulée dans le *Guide de l'écogouvernement*, soit une réduction de 50 % des déchets entre 1988 et 2000. Si 100 est utilisé comme valeur pour les déchets produits en 1988, il a été calculé qu'une réduction de 5,6 % par année entre 1988 et 2000 donnerait une réduction de 50 % d'ici 2000.	Selon les caractérisations des déchets les plus récentes effectuées par TPSGC pour les deux immeubles de l'administration centrale à Charlottetown, les déchets ont été réacheminés dans une proportion de 91 % et 76 %. C'est ainsi qu'Anciens Combattant Canada déclare avoir dépassé ses engagements..	Le Ministère a pris le même engagement dans ses trois stratégies de développement durable; il est incapable de mesurer les résultats pour l'ensemble du Ministère.

3.80 Nous avons demandé aux ministères et aux organismes de nous transmettre leur plan de mise en œuvre. Bien qu'aucun n'ait pris toutes les mesures nécessaires pour réaliser ses engagements, certains ont lancé des initiatives importantes :

Système de gestion de l'environnement — Un système de gestion de l'environnement comprend la structure organisationnelle, les activités de planification, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les processus et les ressources nécessaires à l'élaboration, à la mise en œuvre, à la réalisation, à l'examen et au maintien d'une politique environnementale et des éléments d'une stratégie de développement durable.

- L'Agence des douanes et du revenu du Canada a élaboré un programme de gestion des déchets solides dans le cadre de son système de gestion de l'environnement.
- Environnement Canada, TPSGC et Anciens Combattants Canada ont établi un lien entre leurs engagements et leur système de gestion de l'environnement, ce qui pourrait servir ultérieurement de plan de mise en œuvre.
- Ressources naturelles Canada a dressé la liste des étapes à venir dans son rapport sur le rendement de 2001-2002, mais n'a pas élaboré de plans de travail détaillés pour atteindre sa cible en matière de réduction des déchets.

3.81 **Méthodes de mesure inexistantes ou peu fiables.** Anciens Combattants Canada et le ministère de la Justice Canada se sont fixé des objectifs précis en ce qui concerne le réacheminement des déchets, mais ils

n'ont pas adopté, à l'échelle du ministère, une stratégie visant à mesurer les progrès accomplis à cet égard.

3.82 TPSGC fournit bureaux et autres installations à plus de 187 000 fonctionnaires et parlementaires. Il utilise Atout, une base de données servant à saisir et à présenter les données sur les déchets de bureau pour les 321 immeubles que possède et exploite l'État. Nous avons constaté que les données d'Atout ne sont pas fiables à plusieurs égards :

- il n'existe pas de données pour des immeubles entiers dans le sommaire récapitulatif national de la gestion des déchets de bureau, qui regroupe les données fournies par Atout;
- les renseignements saisis dans Atout ne sont pas uniformes pour l'ensemble des immeubles et des régions. Par exemple, les données sur le recyclage du papier déchiqueté, des bouteilles et des canettes sont saisies pour la production de rapports dans certains immeubles et dans certaines régions, mais non dans d'autres;
- les employés des régions ont signalé qu'Atout est difficile à utiliser et que les données ne sont pas saisies en tenant compte du contrôle de la qualité à certains endroits.

3.83 Ressources naturelles Canada a adopté également des processus visant à mesurer les quantités de déchets solides. Toutefois, les données présentées par ce ministère sont elles aussi peu fiables. Compte tenu des erreurs et des disparités évidentes que nous avons relevées dans les données présentées par TPSGC et par Ressources naturelles Canada, il semble que personne n'ait vérifié l'exactitude des données avant de les présenter à la direction du ministère, au public ou au Parlement.

3.84 Au cours de notre vérification, nous avons trouvé des exemples de méthodes économiquement efficaces pour mesurer les résultats en matière de gestion des déchets de bureau :

- L'Agence des douanes et du revenu du Canada a élaboré une méthode d'échantillonnage fondée sur la caractérisation des déchets et sur des questionnaires pour obtenir des données à l'égard des installations qu'elle possède ou loue.
- Une entreprise d'Ottawa fournit aux gérants et aux locataires d'immeubles des rapports mensuels. En outre, elle utilise des rapports abrégés de caractérisation des déchets et les rapports des transporteurs pour surveiller et mesurer chaque année les résultats en matière de gestion des déchets dans les grands immeubles à bureaux.

3.85 **Disparité des renseignements reçus sur les résultats.** Nombre des occupants à qui nous avons parlé n'étaient pas satisfaits des renseignements qu'ils avaient reçus sur les résultats de leurs efforts en matière de recyclage. Dans chacun des organismes que nous avons vérifiés, nous avons trouvé des cas où les données sur les déchets ne sont pas transmises périodiquement aux occupants de manière à ce qu'ils puissent mieux comprendre leurs résultats et s'efforcer de les améliorer. Dans certains cas, les données n'étaient pas disponibles parce qu'il n'y avait pas eu de caractérisation des déchets. Dans

Caractérisation des déchets — La caractérisation des déchets consiste à faire le tri physique de déchets et de matières recyclables pendant un certain temps et dans certaines parties d'un immeuble, pour obtenir des données sur la composition des déchets ainsi que sur les déchets qui ont été réacheminés ou qui auraient pu l'être.

Rapports des transporteurs — Les rapports des transporteurs contiennent des données sur la quantité de matériaux recyclés ou envoyés à un site d'enfouissement, selon le poids ou le volume, pour un bâtiment donné. La disponibilité de tels rapports dépend du contrat qu'a négocié un gérant d'immeubles avec ses fournisseurs de services et du respect des modalités de ce contrat. Les entreprises de transport peuvent fournir des rapports mensuels, trimestriels, annuels ou sur demande.

d'autres cas, les gérants d'immeubles disposaient des données, mais ne les transmettaient pas périodiquement aux occupants.

3.86 En raison de l'absence de mesures fiables et du manque d'uniformité relativement à la communication des résultats des efforts des occupants, les ministères et organismes n'obtiennent probablement pas le meilleur taux de rendement possible. Si les gérants et les occupants d'immeubles ne connaissent pas leur taux de rendement ni les raisons pour lesquelles ils ont atteint ce taux, il leur est difficile de faire mieux.

3.87 Les rôles et les responsabilités, tels qu'ils sont perçus, ne sont pas clairs. Au cours de notre vérification, les occupants des immeubles de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, d'Environnement Canada et d'Anciens Combattants Canada ont dit qu'il faut clarifier les rôles et les responsabilités dans la gestion des déchets de bureau. Adoptée en 1996, la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* a confirmé les responsabilités de TPSGC relativement aux immeubles à bureaux appartenant à l'État et à la gestion de l'infrastructure connexe pour le compte des ministères. Environnement Canada et Anciens Combattants Canada indiquent avoir eu à jouer, par le passé, un rôle plus direct dans la gestion des déchets solides. Par exemple, ils signalent que le fait de ne pas exercer actuellement un contrôle direct à cet égard dans les immeubles de TPSGC qu'ils occupent constitue l'une des causes de leur difficulté à obtenir des données de façon constante.

3.88 TPSGC et ses ministères locataires signent des « accords d'occupation » qui établissent les conditions de l'usage des locaux de même que les coûts des locaux et des services fournis. Lorsqu'un immeuble appartient à des intérêts privés, un bail est utilisé pour préciser ces conditions. Les accords d'occupation et les baux ne précisent pas toujours qui est chargé de la gestion des déchets, comme les services de recyclage ainsi que la collecte et la production de données sur les déchets. À l'automne de 2003, TPSGC a conçu un bail « écologique » qui est utilisé lorsqu'il doit négocier tout nouveau bail. L'article 11.1 du bail écologique porte expressément sur le recyclage et précise les responsabilités de chaque partie quant à la gestion et à la mesure des quantités de déchets.

Certains problèmes se situent à un niveau supérieur

3.89 Certains des problèmes relevés dans les six organisations examinées se retrouvent à l'échelle du gouvernement. Par exemple, cinq des six ministères et organismes que nous avons vérifiés ne peuvent démontrer qu'ils remplissent leurs engagements à l'égard du réacheminement des déchets de bureau. En outre, le gouvernement ne peut faire la preuve qu'il a atteint son objectif de réduire de 50 p. 100 les déchets produits, au plus tard en 2000.

3.90 Il n'existe pas de direction centrale pour la gestion des déchets. Au début des années 1990, le Bureau de la gestion des déchets, situé à Environnement Canada, s'est entendu avec tous les ministères pour élaborer et coordonner les politiques, les programmes et les initiatives de gestion des déchets au gouvernement fédéral, permettant ainsi la prise de décisions

éclairées. Il a été démantelé entre 1995 et 1997, à la suite de l'Examen des programmes. À la fin des années 1990, TPSGC a commencé à s'occuper de recyclage en fournissant l'infrastructure nécessaire à ses locataires. Cependant, ni TPSGC ni aucun autre ministère ou organisme n'a de mandat global concernant la gestion des déchets solides et la mesure des quantités de déchets ou la production de rapports sur la question, pour l'ensemble du gouvernement fédéral.

3.91 **Les priorités ne sont pas claires.** Dans toutes ses activités, le gouvernement produit des déchets qui doivent être gérés d'une façon ou d'une autre. La plupart des ministères et des organismes qui ont élaboré une stratégie de développement durable en 2001 se sont engagés à gérer les déchets solides dans le contexte de l'écologisation de leurs activités. Toutefois, la cible fixée pour l'ensemble du gouvernement dans les années 1990 est périmée, et l'on ne sait pas si on vise encore à atteindre l'objectif de réduction de 50 p. 100. La priorité accordée à la gestion des déchets n'était pas claire pour les ministères et les organismes que nous avons examinés, ni d'ailleurs pour nous dans notre vérification.

3.92 **Le développement durable dans les opérations gouvernementales est une initiative importante.** L'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales (DDOG) est une initiative interministérielle présidée par Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et TPSGC. Elle procure aux ministères et aux organismes des lignes directrices sur des mesures et des objectifs communs en matière de résultats, ainsi que des rapports sur les progrès réalisés dans six secteurs d'opérations gouvernementales, notamment la gestion des déchets solides non dangereux et l'approvisionnement « écologique ». Intitulé *Écologisation de la grande maison fédérale*, le rapport publié en 2003 par cette initiative est un effort de l'ensemble du gouvernement en vue de mesurer les progrès vers l'écologisation des activités gouvernementales. Il constitue un accomplissement important en vue d'atteindre ce but. Toutefois, il n'existe pas pour cette initiative un système de vérification de la qualité des données recueillies et présentées. On note des problèmes importants dans la façon dont les ministères mesurent les données et les communiquent aux responsables de l'initiative, de sorte que l'on peut douter de la fiabilité des données sur la gestion des déchets présentées par cette initiative.

3.93 La capacité de l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales (maintenant gérée par le comité directeur de l'initiative fédérale Prêcher par l'exemple) à coordonner, à regrouper et à éduquer les ministères et les organismes en ce qui a trait au suivi des initiatives d'écologisation, comme la gestion des déchets de bureau, et à la présentation de rapports à ce sujet, est prometteuse. Toutefois, elle ne peut qu'encourager la participation des ministères et organismes à l'initiative, cette participation étant volontaire. L'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales ne peut obliger qui que ce soit à utiliser des mesures communes de résultats ni à recueillir et à présenter les données correctement ou de façon comparative.

Quelques pratiques exemplaires

Lois provinciales. Il existe à l'Île-du-Prince-Édouard un règlement sur la gestion des déchets exigeant que toutes les entreprises, habitations, institutions et industries fassent le tri, le recyclage et le compostage des déchets. Lors d'une caractérisation des déchets à l'administration centrale d'Anciens Combattants Canada à Charlottetown, il a été démontré que 91 p. 100 des déchets étaient recyclés, ce qui comprend le papier, le carton, le verre, le métal et le plastique.

Engagement des individus. Un facteur important de succès dans la gestion des déchets de bureau est l'engagement des individus. Nous avons constaté que des initiatives fructueuses sont tributaires de fonctionnaires et de gestionnaires fédéraux enthousiastes et déterminés. Par exemple, les employés d'Environnement Canada à Edmonton utilisent un système de recyclage volontaire faute d'un programme municipal de recyclage.

3.94 **Où est le modèle d'excellence?** Le gouvernement fédéral a indiqué qu'il veut être un modèle d'excellence en environnement dans ses propres activités. Or, il ne dispose pas des données sur les résultats qui lui permettraient de savoir s'il a rempli ses nombreux engagements en matière de gestion des déchets solides. En outre, les initiatives de gestion des déchets en vigueur dans les ministères découlent davantage des lois provinciales, de la disponibilité ou de l'absence de programmes municipaux et de l'engagement des individus que d'une orientation donnée par le gouvernement fédéral.

3.95 L'exemple relevé dans la région du Québec de TPSGC montre ce qui peut être fait (voir la pièce 3.8). La région a adopté une démarche stratégique et globale pour la gestion des déchets de bureau et a démontré qu'elle a obtenu de bons résultats par l'utilisation de méthodes de mesure par échantillonnage.

Pièce 3.8 **Un modèle fédéral de recyclage qui fonctionne**

En 1997, TPSGC a lancé son programme de recyclage nouveau et amélioré dans la région du Québec. Le programme est maintenant au service d'environ 18 000 fonctionnaires qui travaillent pour plus de 30 ministères et organismes fédéraux dont les bureaux sont situés dans plus de 50 immeubles répartis dans 30 villes du Québec. Parmi les matériaux recyclés, mentionnons le papier, le carton, le métal, le plastique et le verre.

Il s'agit d'un programme global qui tient compte de tous les aspects de la gestion des déchets : matières, parties prenantes, utilisateurs, appareils, contrats, financement et communications. Il comporte un plan de mise en œuvre clair et une méthode d'échantillonnage stratégique pour la mesure des données, et fait état d'un taux de réacheminement des déchets de 67 p. 100.

Le programme sert de modèle à Recyc-Québec, une société d'État provinciale qui fait la promotion de la réduction, de la réutilisation, de la récupération et du recyclage des déchets.

3.96 **Les problèmes signalés en 2000 persistent.** Dans son rapport de 2000, au chapitre intitulé « L'écologisation des opérations gouvernementales : Quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur? », la commissaire a présenté plusieurs recommandations pour que le gouvernement fédéral mesure mieux les progrès accomplis vers l'écologisation des opérations gouvernementales, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets. Bien que son étendue ait été très différente, la vérification de 2000 renferme un certain nombre d'observations semblables à celles de la présente vérification, notamment l'absence de direction centrale, la nécessité de disposer de plans d'action et les lacunes relatives aux données et aux stratégies de mesure.

3.97 Étant donné le bilan du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gestion des déchets, l'incertitude entourant les priorités et les buts actuels et le fait que cinq des six organisations ne soient pas à même de démontrer qu'elles ont rempli les engagements qu'elles ont pris dans leur stratégie, il importe de remettre dans la bonne voie la gestion des déchets solides au

gouvernement fédéral. On pourrait mettre en place une ou plusieurs des solutions suivantes :

- se fonder sur les dispositions actuelles de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* pour élaborer des règlements relatifs à la gestion des déchets solides au gouvernement fédéral;
- désigner un organisme chargé de gérer les déchets solides et d'en mesurer les quantités ainsi que de faire rapport sur la question pour le compte du gouvernement fédéral;
- renforcer les mécanismes actuels dans l'ensemble des ministères, comme l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales.

3.98 Recommandation. À titre d'autorité centrale chargée de l'appareil gouvernemental, le Bureau du Conseil privé devrait désigner un ou des ministères qui auraient pour mandat de relancer la démarche de gestion des déchets pour le compte du gouvernement du Canada. Il faudrait notamment renouveler les objectifs du gouvernement en matière de réduction des déchets, de réacheminement des déchets et d'approvisionnement écologique, dans le plus vaste contexte de l'écologisation des activités gouvernementales.

Réponse du gouvernement du Canada. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement a pris des mesures pour gérer ses déchets solides de bureau en mettant en œuvre des systèmes de recyclage novateurs et des initiatives de réduction et de réutilisation. Le gouvernement reconnaît la nécessité de poursuivre et d'améliorer la réalisation d'initiatives 3R et de perfectionner des mesures de rendement communes et des mécanismes de reddition de comptes. Par le truchement de l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales (DDOG), le gouvernement a entrepris l'établissement de rapports de synthèse en publiant son premier rapport intitulé *Écologisation de la grande maison fédérale*.

L'expertise dans les secteurs de la gestion environnementale, de la réduction des déchets, du détournement des déchets et de l'approvisionnement écologique existe au sein de plusieurs organisations fédérales. De plus, la mise en œuvre d'initiatives particulières nécessite souvent un partenariat avec les municipalités et le secteur privé. Le Bureau du Conseil privé travaillera avec les ministères pour faciliter la coordination et une horizontalité efficace.

3.99 Recommandation. Tout ministère principal désigné pour remplir ce mandat devrait collaborer avec les autres ministères et organismes en vue d'élaborer des lignes directrices sur la mise en œuvre de la gestion des déchets. Ces lignes directrices devraient être à la disposition des ministères et organismes à temps pour la prochaine ronde de stratégies de développement durable, dont l'échéance est décembre 2006. Il faudrait envisager ce qui suit :

- tirer parti des systèmes de gestion de l'environnement, là où ils existent;
- préciser les rôles et les responsabilités;
- fournir l'infrastructure nécessaire;

- établir des critères de recyclage lorsqu'il n'existe pas de programmes municipaux, comme le compostage;
- élaborer des programmes d'éducation et de sensibilisation;
- communiquer périodiquement les résultats aux occupants des immeubles;
- prévoir dans les contrats les pratiques à adopter pour le transport des déchets et des matières recyclables;
- établir des indicateurs de mesure communs et des méthodes de mesure de résultats économiquement efficaces dans l'ensemble du gouvernement;
- établir un modèle commun de rapport pour faciliter la présentation de rapports récapitulatifs.

Réponse du gouvernement du Canada. Des travaux sont en cours par l'entremise du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères clés participant au projet Développement durable dans la grande maison fédérale (DDGMF) en vue d'élaborer un cadre de gestion du rendement pour les opérations durables. (DDGMF est la structure de gouvernance qui intègre le DDOG et l'Initiative fédérale Prêcher par l'exemple.) Ce cadre cernera les thèmes suivants : les milieux bâtis, l'approvisionnement écologique, la gestion des terres, le transport, la conservation de l'eau et la gestion des eaux usées ainsi que la gestion des déchets solides. Quand le thème de la gestion des déchets solides aura été complètement élaboré, les exigences de reddition de comptes, de rendement et de mesure de cet aspect opérationnel seront déterminées à temps pour donner une orientation pour les prochaines stratégies de développement durables, attendues en l'an 2006.

De plus, les systèmes de gestion environnementale offrent aux ministères et aux organismes un outil pour traiter systématiquement tous les aspects de leurs activités du point de vue environnemental. Un système de gestion environnementale permet aussi aux ministères et aux organismes d'employer une approche axée sur la gestion des risques dans la gestion de leurs activités, en traitant les aspects qui ont, selon eux, des effets négatifs plus importants sur l'environnement.

Le gouvernement continuera d'améliorer ces mécanismes.

3.100 Recommandation. Une fois que l'on aura élaboré les lignes directrices sur la mise en œuvre, les administrateurs généraux devraient veiller à ce que tous les ministères et organismes les adoptent et s'efforcent de remplir les engagements et d'atteindre les nouveaux objectifs que se sera fixés l'ensemble du gouvernement en matière de gestion des déchets solides de bureau, dans le grand contexte de l'écologisation des activités gouvernementales.

Réponse du gouvernement du Canada. Il existe des mécanismes décrivant les rôles des administrateurs généraux. En se servant d'une approche axée sur la gestion des risques, le gouvernement continuera de travailler de manière coordonnée et stratégique pour que ses activités soient gérées efficacement du point de vue environnemental.

3.101 Recommandation. Tout ministère principal désigné devrait faire un bilan des progrès accomplis et présenter un rapport récapitulatif périodique sur les engagements et les objectifs en question.

Réponse du gouvernement du Canada. L'application du cadre de gestion du rendement du DDGMF fera en sorte que les progrès soient revus et communiqués. Entre-temps, on travaille à produire la prochaine version du rapport de synthèse, *Écologisation de la grande maison fédérale*, qui doit être prête d'ici l'été de 2005.

Conclusion

3.102 Les six ministères et organismes que nous avons examinés ont pris, dans leur stratégie de développement durable de 2001, des engagements précis visant le réacheminement des déchets. Dans la plupart des cas, les engagements étaient quantitatifs, clairs et concrets.

3.103 La plupart des ministères et des organismes sont d'avis qu'ils ont amélioré leurs méthodes de gestion des déchets; toutefois, ils n'ont pu dans l'ensemble présenter des données fiables pour démontrer qu'ils avaient rempli leurs engagements dans leur stratégie de développement durable à l'égard des déchets solides de bureau. Par conséquent, nous n'avons pu déterminer dans quelle mesure des progrès ont été accomplis par rapport à ces engagements. L'Agence des douanes et du revenu du Canada a rempli deux de ses trois engagements, et il s'agit d'une exception.

3.104 Les ministères et les organismes ne peuvent démontrer qu'ils remplissent leurs engagements parce qu'ils n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires pour les réaliser. La région du Québec de TPSGC est un bon exemple de ce qui peut être accompli par une démarche globale et une stratégie de mesure.

3.105 Certaines de nos observations s'appliquent également à un niveau supérieur. Le gouvernement ne sait pas s'il a atteint l'objectif qu'il s'était fixé en 1990, soit de réduire de 50 p. 100 les déchets produits, au plus tard en 2000. En outre, les objectifs actuels des ministères portent surtout sur le réacheminement des déchets, et il n'est pas certain que cela contribuerait à atteindre l'objectif de réduction. Dans un programme global de gestion des déchets solides, il faut inclure des objectifs pour la réduction et le réacheminement. Le gouvernement fédéral doit relancer sa démarche s'il veut s'assurer d'atteindre ses objectifs et de remplir ses engagements.

Conclusion

3.106 Par le truchement de ses politiques, de ses programmes et de ses activités, le gouvernement fédéral est en mesure de faire de réels progrès vers le développement durable. Cette année, nous avons fait la vérification d'un ensemble d'engagements stratégiques et opérationnels tirés des stratégies de développement durable de 2001 adoptées par certains ministères et organismes fédéraux. Nous avons constaté dans l'ensemble que les ministères

et les organismes que nous avons examinés doivent faire davantage pour remplir leurs engagements.

3.107 Les sept ministères et organismes que nous avons vérifiés ont été en mesure de donner des exemples d'activités entreprises relativement à leurs engagements de développement durable. Toutefois, à quelques exceptions près, ils n'ont pu démontrer qu'ils ont rempli leurs engagements.

3.108 Il est facile d'inclure des engagements dans les stratégies de développement durable; les ministères et les organismes en ont mis sur papier des centaines. Toutefois, il en est autrement de la gestion et de la mise en œuvre de ces engagements. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les ministères n'ont pas accordé suffisamment d'attention à leurs engagements. Les ministères doivent prendre les mesures nécessaires pour passer de la parole à l'acte et démontrer qu'ils prennent leurs engagements au sérieux.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de notre vérification consistait à évaluer les progrès accomplis par sept ministères et organismes relativement à des engagements précis qu'ils ont pris en 2001 dans leur stratégie de développement durable respective.

Étendue et méthode

Le présent chapitre se divise en deux parties :

L'utilisation du régime fiscal. Il est question dans cette partie des trois engagements pris par Finances Canada dans le cadre de son objectif de développement durable visant à examiner les façons d'utiliser le régime fiscal pour mieux intégrer l'économie et l'environnement.

Nous avons examiné la *Stratégie de développement durable 2001-2003* de Finances Canada, ainsi que les dossiers et les documents connexes, et nous avons interrogé ses fonctionnaires.

La gestion des déchets solides de bureau. Cette partie porte sur les engagements pris par six ministères et organismes concernant la gestion des déchets solides de bureau :

- Environnement Canada,
- Ressources naturelles Canada,
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
- Agence des douanes et du revenu du Canada,
- Ministère de la Justice Canada,
- Anciens Combattants Canada.

Les trois premiers ministères sont les maîtres d'œuvre de l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales et ils ont des responsabilités relatives à la gestion des déchets solides.

Les trois autres organismes ont été retenus en partie parce qu'ils n'ont pas été souvent vérifiés par la commissaire à l'environnement et au développement durable. En décembre 2003, le gouvernement a scindé l'Agence des douanes et du revenu du Canada en deux agences : l'Agence du revenu du Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada. Les engagements de l'Agence des douanes et du revenu du Canada que nous avons examinés étaient ceux en vigueur avant la réorganisation.

Notre méthode de vérification a été la suivante :

- élaborer un questionnaire servant à interroger les ministères et les organismes;
- examiner les documents et les dossiers;
- nous rendre dans des immeubles à bureaux et constater de quelle façon les déchets sont gérés en Alberta, en Nouvelle-Écosse, en Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec;
- interroger les employés chargés de la gestion des déchets à l'administration centrale et dans des bureaux régionaux.

Certains renseignements quantitatifs présentés dans le présent chapitre sont fondés sur des données tirées de diverses sources, fédérales et autres, mentionnées dans le texte. Nous sommes satisfaits de la vraisemblance des données, compte tenu de leur utilisation dans notre chapitre. Toutefois, les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification, sauf indication contraire dans le chapitre.

Critères

En vue de déterminer les progrès accomplis par les ministères et les organismes, nous avions escompté :

- qu'ils avaient atteint les résultats attendus (qu'ils faisaient ce qu'ils ont dit qu'ils feraient);
- qu'ils mesureraient les résultats obtenus.

Équipe de vérification

Directeur principal : Neil Maxwell
Directeurs : Richard Arseneault
Bob Pelland

Suzanne Beaudry
Chris Callaghan
Véronique Dupuis
Kimberley Leach
Eimer Sim
George Stuetz

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2004

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire — 2004

Chapitre 1 Accords internationaux en matière d'environnement

Chapitre 2 Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement

Chapitre 3 Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau

Chapitre 4 L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes

Chapitre 5 Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Chapitre 6 Les pétitions en matière d'environnement

2004

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes

Chapitre 4
L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes

Bureau du vérificateur général du Canada

2004

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 4

L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de l'an 2004 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire — 2004 ». Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2/2004-4F
ISBN 0-662-77707-7

Chapitre

4

L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

L'importance de l'évaluation environnementale 3
L'importance de la Directive a été soulignée à maintes reprises 4
L'évaluation environnementale et sa place dans le processus d'élaboration des politiques 5
Les responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard de l'application de la Directive 7
Observations de vérifications antérieures — des progrès lents et insuffisants 8
Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 9

La mise en œuvre de la Directive est loin d'être terminée 9
Absence d'éléments de base des systèmes de gestion chez certains ministères 11
Bilan mitigé dans la mise en œuvre des systèmes de gestion nécessaires 12
Manque de généralisation dans l'application de la Directive 16
L'exhaustivité des évaluations varie 16

Des bonnes pratiques 16

Principaux facteurs contribuant aux lacunes sur le plan du rendement 18
Engagement insuffisant de la part de la haute direction en faveur de la Directive 18
Manque de prise en charge et d'appui de la part des organismes centraux 20
Intégration limitée dans les processus décisionnels et évaluation limitée des impacts 22
Manque de transparence généralisé dans l'application de la Directive 25
Les lignes directrices qui accompagnent la Directive sont incomplètes 28
Des moyens de formation accrus sont nécessaires 29

Conclusion 30

À propos de la vérification 32

L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes

Points saillants

4.1 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'engagement des ministères et des organismes à effectuer des évaluations environnementales stratégiques était faible, en dépit de la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* publiée initialement il y a 14 ans. Les résultats de notre vérification, pris dans leur ensemble, permettent de croire que la plupart des ministères n'ont pas pris des mesures sérieuses pour appliquer cette directive. De fait, l'évaluation environnementale stratégique est loin de respecter sa promesse d'orienter l'élaboration des politiques, des plans et des programmes.

4.2 Nous avons recensé des lacunes importantes dans l'application de la Directive. Certains ministères parmi les douze vérifiés n'ont pas instauré la plupart des systèmes de gestion de base dont ils ont besoin pour se conformer à la Directive. Les trois ministères ayant fait l'objet d'une vérification approfondie ont effectué peu d'évaluations environnementales stratégiques au cours des années que nous avons vérifiées (2000, 2001 et 2002), avec divers degrés d'exhaustivité. Le contrôle des évaluations a été insuffisant, de sorte que les ministères ne peuvent démontrer qu'ils ont effectué toutes les évaluations environnementales stratégiques requises.

4.3 Globalement, l'application de la Directive ne permet pas d'obtenir l'assurance que les questions environnementales sont systématiquement évaluées de manière à procurer aux ministres et au Cabinet assez d'information pour être en mesure de prendre des décisions éclairées à l'égard des politiques, des programmes et des plans prévus. Connaître à l'avance les impacts environnementaux possibles leur permettrait d'adapter ou de modifier une initiative dès l'étape initiale afin de protéger l'environnement et la santé, et d'alléger les coûts économiques à venir.

4.4 Un certain nombre de facteurs importants ont nui au rendement des ministères et des organismes pour ce qui est de la mise en œuvre de la Directive. Nous avons constaté un engagement insuffisant de la haute direction dans certains ministères, entravant ainsi l'élaboration des systèmes de gestion qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la Directive. En outre, aucun ministère ni aucun organisme central ne s'est vu confier la responsabilité et l'autorité de surveiller le respect de la Directive par les ministères et les organismes et de s'assurer qu'il y ait un contrôle adéquat de la qualité des évaluations. Les évaluations sont peu intégrées dans le processus décisionnel.

4.5 La Directive de 1999 du Cabinet n'exigeait pas de rendre les évaluations publiques. L'exigence de préparer une déclaration publique a été instaurée en janvier 2004. Depuis 1999, peu d'évaluations ont été rendues publiques.

4.6 Certains ministères ont réalisé des progrès dans la mise en œuvre de la Directive depuis 1999. Nous avons relevé des exemples d'engagement et de leadership de la part de la haute direction de certains ministères (Transports Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international). Nous avons aussi relevé certaines bonnes pratiques que d'autres ministères ou organismes pourraient adopter afin de mieux se conformer à la Directive.

Contexte et autres observations

4.7 Le gouvernement fédéral a affirmé son engagement en faveur du développement durable et de l'excellence environnementale dans les activités de l'État. Selon le greffier du Conseil privé, « le gouvernement du Canada s'est engagé à assurer la prise en compte du développement durable dans ses plans, politiques et programmes. » Il fait remarquer ce qui suit : « À cette fin, les décideurs doivent disposer de renseignements et de conseils fiables sur les incidences environnementales, sociales et économiques que les initiatives proposées pourraient avoir. »

4.8 Conformément aux engagements pris, le Cabinet a ordonné aux ministères et organismes fédéraux, au moyen d'une directive, d'effectuer une évaluation environnementale stratégique des politiques, programmes et plans nouveaux, afin de pouvoir prendre des décisions éclairées à cet égard.

4.9 Aux termes de la Directive, les ministres s'attendent à ce que les ministères et organismes fédéraux évaluent l'impact environnemental que pourraient avoir les initiatives qui sont soumises à l'approbation du Cabinet ou d'un ministre. Ils « s'attendent à ce que les projets [...] qui risquent d'entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs, fassent l'objet d'une évaluation environnementale stratégique. »

Réaction du gouvernement. Les ministères et les organismes sont en général d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses, y compris les mesures qu'ils prennent ou comptent prendre pour répondre aux recommandations, sont insérées dans le chapitre.

Introduction

L'importance de l'évaluation environnementale

4.10 L'évaluation environnementale a pour objet d'examiner les projets, les programmes, les politiques ou les activités au moment de leur planification et avant leur approbation, de sorte que les effets possibles sur l'environnement soient soigneusement évalués. Il s'agit d'un outil de planification de première importance puisque l'activité humaine peut avoir des effets graves et irréversibles sur l'environnement. Le fait de ne pas examiner ni atténuer les effets environnementaux négatifs d'une initiative ou d'un projet avant sa mise en œuvre peut mener à des dégradations importantes de l'environnement, à la détérioration de la santé humaine et à l'accroissement des coûts économiques.

La mine Vangorda, à la mine Faro au Yukon

4.11 Nous avons mis en évidence, dans un de nos rapports antérieurs, les conséquences d'un manque de prévoyance adéquate dans ce domaine, à savoir les coûts élevés liés à l'assainissement et les dommages causés à l'environnement dans les mines abandonnées du nord du pays. Par ailleurs, l'aquaculture au Canada peut être cause de pollution et avoir des répercussions sur les poissons et la faune. Cela pourrait occasionner des dépenses liées à l'assainissement des sites et avoir des répercussions économiques.

4.12 **L'évaluation environnementale stratégique — l'engagement pris par le gouvernement fédéral en vue d'intégrer l'environnement dans les processus décisionnels.** Le gouvernement du Canada s'est engagé en faveur de l'excellence environnementale et du développement durable. Il s'est aussi engagé à appliquer un processus décisionnel intégré, à l'échelle tant nationale qu'internationale, par exemple dans le cadre d'Action 21, un plan d'action global adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992), et de la Convention sur la diversité biologique (1992). Les processus décisionnels intégrés font essentiellement appel à la prise en compte des aspects environnementaux, sociaux et économiques au moment de la prise de décision.

4.13 L'évaluation environnementale stratégique constitue le principal mécanisme du gouvernement du Canada pour intégrer les facteurs environnementaux aux nouveaux programmes, politiques et plans. L'obligation d'effectuer ce type d'évaluation découle d'une directive émise par le Cabinet en 1990 et révisée en 1999 et en 2004. On peut consulter à la page 5 la Directive *in extenso* ainsi que les révisions instaurées depuis le 1er janvier 2004. L'évaluation de projets matériels auxquels est associé le gouvernement fédéral ou qui nécessitent sa participation, comme la construction de routes ou d'un centre de matières résiduelles, est effectuée dans le cadre d'un mécanisme distinct, régi par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

4.14 **L'évaluation des politiques, des programmes et des plans dans le monde.** Un certain nombre de pays comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Norvège et le Danemark et d'organismes comme la Banque mondiale ont

adopté des dispositions officielles visant l'évaluation environnementale stratégique des politiques, des plans et des programmes. Ils ont également procédé à divers types d'évaluations. Ainsi, les Pays-Bas exigent des évaluations environnementales pour des plans et des programmes précis, en vertu de la loi nationale sur l'impact environnemental de 1987. L'Union européenne a publié une directive prévoyant l'évaluation de certains plans et programmes et les États membres ont jusqu'en juillet 2004 pour s'y conformer.

L'importance de la Directive a été soulignée à maintes reprises

4.15 Lors de la publication de la Directive du Cabinet révisée en 1999, les principaux ministères et organismes fédéraux ont reçu une lettre du greffier du Conseil privé, le plus haut fonctionnaire de la fonction publique fédérale. Il y exprimait l'insatisfaction du gouvernement à l'égard des mesures prises dans ce domaine jusque-là [traduction] : « Le gouvernement [du Canada] espère que les incidences environnementales seront mieux intégrées dans les projets préparés pour les ministres et pour le Cabinet. [...] On s'attend manifestement à ce que tous les ministères fassent des efforts renouvelés et soutenus. »

4.16 En juin 2003, le Comité permanent de la Chambre des communes de l'environnement et du développement durable présentait son rapport intitulé *Le développement durable et l'évaluation environnementale : Au-delà du projet de loi C-9*. Ce projet de loi a modifié la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en 2003. Le rapport soulignait l'importance de l'évaluation environnementale stratégique, tout en signalant divers problèmes liés à sa mise en œuvre à ce jour, notamment la publication des évaluations, et recommandait de légiférer sur l'évaluation environnementale stratégique.

4.17 Le gouvernement du Canada, dans sa réponse, a indiqué qu'il modifierait la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale stratégique afin d'exiger une déclaration publique sur les effets environnementaux. Les parties intéressées et les citoyens sauraient ainsi que les facteurs environnementaux ont bel et bien été pris en compte au moment de la prise de décision. Le gouvernement du Canada s'était aussi engagé à examiner les autres commentaires et recommandations formulés par le Comité permanent, à la lumière des constatations faites par la commissaire dans le présent chapitre sur l'évaluation environnementale stratégique et des recommandations transmises au ministre de l'Environnement par le Comité consultatif sur la réglementation.

4.18 Au début de 2004, le greffier du Conseil privé affirmait dans l'avant-propos de la version révisée de la Directive du Cabinet de 1999 (2004) que le gouvernement du Canada « s'est engagé à assurer la prise en compte du développement durable dans ses plans, politiques et programmes. » Il ajoutait ce qui suit : « À cette fin, les décideurs doivent disposer de renseignements et de conseils fiables sur les incidences environnementales, sociales et économiques que les initiatives proposées pourraient avoir. »

Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes (révisée le 1er janvier 2004)

En 1990, le Cabinet a publié une directive sur l'évaluation environnementale des projets de politiques et de programmes. En 1999, la Directive a été révisée et élargie en vue d'y inclure l'évaluation environnementale de plans. De plus, des lignes directrices faisant fonction de conseils ont été rédigées et publiées. En janvier 2004, la Directive du Cabinet de 1999 a été modifiée en vue d'y inclure une exigence en matière de publication d'une déclaration publique sur les effets environnementaux.

Voici le texte de la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*. Les révisions apportées à la Directive, qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 2004, sont en italiques et les éléments qui ont été supprimés sont rayés.

Directive :

Les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans et de programmes des ministères et des organismes examineront (sic), au besoin, les effets environnementaux potentiels, conformément au ferme engagement du gouvernement à l'égard du développement durable.

Plus précisément, les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans ou de programmes fassent l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en fonction des deux conditions suivantes :

1. le projet est soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet; et
2. la mise en œuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs.

Par ailleurs, si les circonstances le justifient, les ministères et les organismes devraient favoriser la tenue d'une évaluation environnementale stratégique à l'égard d'autres projets de politiques, de plans et de programmes. Ainsi, une initiative pourrait faire l'objet d'une évaluation pour aider à la mise en œuvre des objectifs de développement durable des ministères et des organismes ou s'il existait de fortes préoccupations du public à l'égard des répercussions environnementales possibles.

Les ministres s'attendent à ce que l'évaluation environnementale stratégique examine la portée et la nature des effets environnementaux potentiels, la nécessité d'adopter des mesures d'atténuation pour réduire ou éliminer les effets négatifs et l'importance probable de tout effet environnemental négatif, compte tenu des mesures d'atténuation. L'évaluation environnementale stratégique devrait participer à l'élaboration des politiques, des plans et des programmes au même titre que l'analyse économique et sociale; les efforts dans la tenue de l'analyse des effets environnementaux potentiels devraient correspondre à la mesure des effets environnementaux prévus. Les considérations environnementales devraient entièrement s'intégrer à l'analyse de chaque option élaborée pour l'examen et la décision devrait tenir compte des conclusions de l'évaluation environnementale stratégique. Les ministères et les organismes doivent, autant que possible, avoir recours aux mécanismes établis pour susciter, au besoin, une participation du public. ~~(documenter et produire un rapport étoffé des conclusions de l'évaluation environnementale stratégique.)~~ *Les ministères et les agences prépareront une déclaration publique sur les effets environnementaux suite à une évaluation détaillée des effets environnementaux menée par le biais d'une évaluation environnementale stratégique. Ceci donnera la garantie aux intervenants et au public que les facteurs environnementaux ont été pris en considération de manière adéquate au moment de la prise de décision.*

La version intégrale des lignes directrices peut être consultée sur le site Web de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à l'adresse www.ceaa.gc.ca.

L'évaluation environnementale et sa place dans le processus d'élaboration des politiques

4.19 Associée à des analyses socio-économiques, l'évaluation environnementale menée pour une initiative de politique vise à favoriser une

Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes (révisée le 1er janvier 2004)

En 1990, le Cabinet a publié une directive sur l'évaluation environnementale des projets de politiques et de programmes. En 1999, la Directive a été revisée et élargie en vue d'y inclure l'évaluation environnementale de plans. De plus, des lignes directrices faisant fonction de conseils ont été rédigées et publiées. En janvier 2004, la Directive du Cabinet de 1999 a été modifiée en vue d'y inclure une exigence en matière de publication d'une déclaration publique sur les effets environnementaux.

Voici le texte de la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*. Les révisions apportées à la Directive, qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 2004, sont en italiques et les éléments qui ont été supprimés sont rayés.

Directive :

Les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans et de programmes des ministères et des organismes examineront (sic), au besoin, les effets environnementaux potentiels, conformément au ferme engagement du gouvernement à l'égard du développement durable.

Plus précisément, les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans ou de programmes fassent l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en fonction des deux conditions suivantes :

1. le projet est soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet; et
2. la mise en œuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs.

Par ailleurs, si les circonstances le justifient, les ministères et les organismes devraient favoriser la tenue

d'une évaluation environnementale stratégique à l'égard d'autres projets de politiques, de plans et de programmes. Ainsi, une initiative pourrait faire l'objet d'une évaluation pour aider à la mise en œuvre des objectifs de développement durable des ministères et des organismes ou s'il existait de fortes préoccupations du public à l'égard des répercussions environnementales possibles.

Les ministres s'attendent à ce que l'évaluation environnementale stratégique examine la portée et la nature des effets environnementaux potentiels, la nécessité d'adopter des mesures d'atténuation pour réduire ou éliminer les effets négatifs et l'importance probable de tout effet environnemental négatif, compte tenu des mesures d'atténuation. L'évaluation environnementale stratégique devrait participer à l'élaboration des politiques, des plans et des programmes au même titre que l'analyse économique et sociale; les efforts dans la tenue de l'analyse des effets environnementaux potentiels devraient correspondre à la mesure des effets environnementaux prévus. Les considérations environnementales devraient entièrement s'intégrer à l'analyse de chaque option élaborée pour l'examen et la décision devrait tenir compte des conclusions de l'évaluation environnementale stratégique. Les ministères et les organismes doivent, autant que possible, avoir recours aux mécanismes établis pour susciter, au besoin, une participation du public. ~~(documenter et produire un rapport étoffé des conclusions de l'évaluation environnementale stratégique.)~~ *Les ministères et les agences prépareront une déclaration publique sur les effets environnementaux suite à une évaluation détaillée des effets environnementaux menée par le biais d'une évaluation environnementale stratégique. Ceci donnera la garantie aux intervenants et au public que les facteurs environnementaux ont été pris en considération de manière adéquate au moment de la prise de décision.*

La version intégrale des lignes directrices peut être consultée sur le site Web de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à l'adresse www.ceaa.gc.ca.

L'évaluation environnementale et sa place dans le processus d'élaboration des politiques

4.19 Associée à des analyses socio-économiques, l'évaluation environnementale menée pour une initiative de politique vise à favoriser une

meilleure prise de décisions. L'évaluation environnementale stratégique vise surtout à nous éviter de commettre des erreurs lourdes de conséquences pour l'environnement, avant même qu'une ligne d'action donnée ne soit adoptée. Elle permet aux responsables de l'élaboration des politiques d'analyser systématiquement l'impact environnemental des politiques, des programmes et des plans proposés. Appliqué scrupuleusement, cet outil accroîtra les chances d'anticiper, de prévenir ou d'atténuer les incidences négatives des initiatives sur l'environnement ou d'en accroître les effets positifs. À l'instar de l'évaluation environnementale des projets, qui favorise une prise de décisions éclairées quant aux incidences possibles d'un projet donné, l'évaluation environnementale stratégique fournit aux décideurs des données sur l'environnement qui pourraient alléger les coûts environnementaux associés à une politique, à un plan ou à un programme précis.

Plate-forme de forage pétrolier en mer *Eirik Raude*, en Nouvelle-Écosse

Photo : Ocean Rig ASA

4.20 Ainsi, si le gouvernement fédéral élabore une politique relative à l'exploration et à l'exploitation pétrolières en mer, il doit prendre en compte les objectifs sociaux et économiques recherchés. Il pourrait chercher, par exemple, à accroître le produit national brut, les exportations énergétiques ou les possibilités d'emploi. Le gouvernement doit aussi tenir compte des facteurs socio-économiques qui influeront sur le succès de la politique. Il pourrait s'agir notamment de la compatibilité avec d'autres activités économiques, comme la pêche et le tourisme, des retombées pour les économies locales et provinciales, des répercussions sur les Premières nations et des perturbations possibles pour les localités. Le gouvernement doit aussi comprendre les incidences environnementales de ses décisions, notamment le dérangement de la vie marine par les levés sismiques, les dommages causés à l'habitat marin par les résidus de forage, et les impacts cumulatifs sur les stocks de poissons et les mammifères marins. En fin de compte, le gouvernement prend des décisions en fonction de l'information de nature sociale, économique et environnementale recueillie et de ses priorités.

4.21 Une fois la politique mise au point et l'évaluation environnementale stratégique terminée, les résultats obtenus devraient être pris en considération au moment de l'élaboration des programmes et des plans connexes. En somme, ces évaluations devraient constituer le cadre d'exécution des évaluations environnementales qui pourraient être effectuées pour des projets individuels aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Une évaluation environnementale stratégique pourrait recenser des mesures d'atténuation générales ou diverses technologies qui devraient être intégrées à toutes les évaluations environnementales de projets et appliquées à la mise en œuvre d'un projet. La pièce 4.1 établit une comparaison entre une évaluation environnementale stratégique visant une politique, un programme ou un plan et une évaluation environnementale visant un projet.

Pièce 4.1 **Y a-t-il une différence entre l'évaluation environnementale des politiques, des programmes et des plans et l'évaluation des projets?**

Politique, programme ou plan		Projet
Évaluation environnementale stratégique (EES)	**Terme**	Évaluation des impacts environnementaux (EIE)
Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, et lignes directrices connexes	**Mandat**	*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et les règlements qui s'y rattachent (par exemple, le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, le *Règlement sur la liste d'exclusion*, le *Règlement sur la liste d'inclusion*, le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*)
• Une politique relative aux transports ou aux infrastructures • Une politique relative à l'aquaculture • Une politique ou un programme énergétique • Une politique fiscale visant les énergies renouvelables ou non	**Exemples**	• Un projet de construction d'une autoroute • Une exploitation aquacole • Une usine d'exploitation de sables bitumineux • Un parc éolien

Les responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard de l'application de la Directive

4.22 La Directive émise par le Cabinet en 1999 vise tous les ministères et organismes. Elle prévoit ce qui suit :

> Les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans et de programmes fassent l'objet d'une évaluation environnementale stratégique [... lorsque] le projet est soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet; et [que] la mise en œuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs.

4.23 Les lignes directrices qui accompagnent la Directive indiquent que les représentants des ministères et des organismes « doivent s'assurer que les considérations environnementales s'intègrent convenablement à l'élaboration des projets de politiques, de plans et de programmes. » Elles définissent en outre les rôles du Cabinet lui-même, de tous les ministres et du ministre de l'Environnement ainsi que les rôles spécifiques qui sont confiés à Environnement Canada et à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

4.24 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale, selon ces lignes directrices, va promouvoir « à l'appui du ministre de l'Environnement, l'application de l'évaluation environnementale stratégique aux projets de

politiques, de plans et de programmes du gouvernement fédéral. » Elle doit en outre « fournir, de concert avec les ministères et les organismes, de l'orientation et de la formation visant à améliorer la mise en œuvre de l'évaluation environnementale stratégique des politiques, des plans et des programmes. »

4.25 Environnement Canada s'est vu confier la responsabilité de consulter « les autres ministères et les organismes et [de] fournir des analyses spécialisées politiques, scientifiques et techniques en ce qui a trait au développement durable et aux effets environnementaux potentiels des initiatives de politiques, de plans et de programmes. »

Observations de vérifications antérieures — des progrès lents et insuffisants

4.26 Dans notre rapport de 1998, au chapitre 6 intitulé « L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable », nous avons conclu que les ministères et les organismes procédaient lentement à la mise en œuvre de la Directive émise en 1990 par le Cabinet. Nous leur recommandions alors de mieux se conformer à la Directive. Dans notre Rapport de suivi de 2000, nous avons noté que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, en collaboration avec une équipe interministérielle, avait fait des efforts en vue de renforcer et de préciser la Directive du Cabinet. Nous n'avions cependant pas constaté d'améliorations quant au respect de la Directive et nous avions jugé insuffisants les progrès réalisés jusque-là.

Objet de la vérification

4.27 **Application de la Directive.** La présente vérification visait avant tout à déterminer si le gouvernement fédéral applique la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* de 1999. Nous avons évalué les douze ministères et organismes suivants en fonction d'au moins un des trois sous-objectifs (voir la section **À propos de la vérification** à la fin du chapitre) :

- Agence canadienne de développement international
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Environnement Canada
- Industrie Canada
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (initiatives non liées aux négociations commerciales)
- Ministère des Finances Canada
- Pêches et Océans Canada
- Ressources naturelles Canada
- Santé Canada
- Transports Canada
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

4.28 Nous avons aussi examiné les rôles et les responsabilités de quatre organismes fédéraux qui jouent un rôle interministériel : le Centre canadien de gestion (désormais l'École de la fonction publique du Canada), l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

4.29 Nous avons retenu des exemples de bonnes pratiques dans le domaine de l'évaluation environnementale stratégique pour mettre en évidence les secteurs dans lesquels les ministères et les organismes pourraient améliorer leurs pratiques.

4.30 **Respect des engagements pris.** Notre vérification visait en second lieu à mesurer les progrès réalisés par les ministères fédéraux à l'égard d'engagements particuliers en matière d'évaluation environnementale stratégique inscrits dans leurs stratégies de développement durable. Un certain nombre de ministères et d'organismes ont pris des engagements relatifs aux évaluations environnementales stratégiques dans leurs stratégies. Nous avons fait porter nos efforts sur les engagements pris par Agriculture et Agroalimentaire Canada, Industrie Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor dans leurs stratégies de 2001–2003.

4.31 Pour de plus amples renseignements sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, veuillez consulter la section **À propos de la vérification,** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

La mise en œuvre de la Directive est loin d'être terminée

4.32 Au cours de vérifications antérieures, nous avons constaté que les ministères et les organismes procédaient lentement à la mise en œuvre de la Directive et que les progrès réalisés au fil des ans à cet égard avaient été insatisfaisants. Au terme de la présente vérification, nous avons constaté que, depuis la révision de la Directive en 1999, les résultats sont mitigés. Nous avons aussi constaté des progrès inégaux à l'égard des engagements inscrits dans les stratégies de développement durable des trois ministères (voir la pièce 4.2). Par ailleurs, certaines réponses données par les ministères à une pétition portant sur l'évaluation environnementale stratégique soulèvent des inquiétudes (voir la pièce 4.3).

4.33 Comme nous l'avons déjà dit, notre méthode de vérification afin de déterminer si le gouvernement fédéral applique la Directive s'articule autour de trois axes.

- Nous avons vérifié douze ministères et organismes en vue d'évaluer les moyens dont ils disposent pour appliquer la Directive au sein de leur organisation grâce à la conception et à la documentation des éléments clés des systèmes de gestion qui sont liés à la reddition de comptes, aux examens préalables, au contrôle, aux directives et à la formation.
- Nous avons vérifié les mesures prises par six de ces ministères pour mettre ces systèmes en œuvre.

- Enfin, trois de ces ministères ont fait l'objet d'une vérification en vue de déterminer s'ils effectuaient les évaluations nécessaires.

On peut trouver des renseignements supplémentaires sur la méthode retenue et la manière dont les ministères et organismes ont été sélectionnés dans la section **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Pièce 4.2 **Progrès réalisés à l'égard des engagements pris en matière d'évaluation environnementale stratégique**

Nous avons évalué les progrès réalisés par Agriculture et Agroalimentaire Canada, Industrie Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor à l'égard des engagements en matière d'évaluation environnementale stratégique formulés dans leur deuxième série de stratégies de développement durable présentées en février 2001. Nous sommes satisfaits des progrès accomplis par Industrie Canada, mais pas de ceux des deux autres entités.

Engagement	Progrès	Commentaires
Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC)*		
Les analystes des politiques et les cadres supérieurs d'AAC recevront de façon continue une formation sur le développement durable.	○	Le Ministère a indiqué qu'il prévoyait élaborer un programme de formation sur l'évaluation environnementale stratégique, mais le programme n'est toujours pas élaboré. Le coordinateur des évaluations environnementales stratégiques du Ministère offre de donner des conseils aux rédacteurs des évaluations.
D'ici le 31 mars 2003, un processus officiel sera mis en place pour assurer l'analyse des politiques et des programmes sous l'angle du développement durable.	◓	Le Ministère a adopté des lignes directrices relatives à l'évaluation environnementale stratégique. Une structure de gestion de base pour les évaluations environnementales stratégiques a été approuvée par le Ministère (novembre 2003). Les détails restent à définir.
D'ici le 31 mars 2004, AAC procédera à des examens des politiques, des programmes et des initiatives nouveaux et existants sous l'angle du développement durable.	◓	Le Ministère a effectué des évaluations environnementales stratégiques pour des volets de son Cadre stratégique pour l'agriculture en 2002 et en 2003. Le Ministère considère que ce cadre devrait guider ses actions dans le domaine du développement durable. Aux termes de sa stratégie de développement durable, le Ministère s'est engagé à publier des rapports sur les résultats des examens en matière de développement durable et à examiner comment cette information a été utilisée pour améliorer les résultats des activités de développement durable. Toutefois, le Ministère n'a pas publié la plupart des évaluations environnementales stratégiques, ni examiné en détail si elles ont permis d'apporter des améliorations à ses activités.
Industrie Canada		
Améliorer et adopter officiellement un ensemble de lignes de conduite et une démarche visant à guider les évaluations environnementales stratégiques (EES) au sein du Ministère. Les améliorations s'appuieront sur une évaluation interne et sur une étude des pratiques exemplaires menée avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et d'autres ministères fédéraux.	●	Le Ministère a respecté ses engagements à cet égard.

● Progrès satisfaisants ◓ Progrès modérés ○ Peu ou pas de progrès

*Les engagements pris par Agriculture et Agroalimentaire Canada ont été évalués uniquement par rapport aux évaluations environnementales stratégiques.

Pièce 4.2 **Progrès réalisés à l'égard des engagements pris en matière d'évaluation environnementale stratégique (suite)**

Engagement	Progrès	Commentaires
Industrie Canada (suite)		
Accroître la capacité de mener efficacement de meilleures EES au sein du Ministère. Plus particulièrement, préparer un site Web et des modules de formation sur les EES ainsi que des rapports annuels sur les mesures consécutives à ces évaluations.	●	Le Ministère a respecté ses engagements à cet égard.
Secrétariat du Conseil du Trésor		
Concevoir et mettre en œuvre un cadre d'application des évaluations environnementales stratégiques aux politiques et aux programmes du SCT.	○	Le Ministère a intégré les exigences en matière d'évaluation environnementale stratégique à son Guide pour la préparation des présentations au Conseil du Trésor, qui s'applique à tous les organismes fédéraux, y compris au Secrétariat. Le Guide note que les ministères devraient utiliser des cadres et des techniques appropriés pour effectuer des évaluations environnementales stratégiques. Le Ministère n'a pas démontré qu'un cadre avait été mis en place pour faire en sorte que des évaluations environnementales stratégiques soient effectuées, au besoin, au début de la phase de l'élaboration des nouvelles politiques et des nouveaux programmes ou plans.

● Progrès satisfaisants ◓ Progrès modérés ○ Peu ou pas de progrès

Source : Deuxième série de stratégies de développement durable présentées en février 2001.

Absence d'éléments de base des systèmes de gestion chez certains ministères

4.34 Les systèmes de gestion sont primordiaux pour garantir que les tâches sont exécutées et que l'information sur le suivi, les actions de surveillance et l'évaluation est consignée en dossier. Puisqu'on s'attend à ce que les ministères et les organismes respectent la Directive, les administrateurs généraux (les sous-ministres et leurs équivalents) doivent, en bout de ligne, rendre des comptes sur la mise en place des systèmes qui sont nécessaires pour y arriver. Les principaux éléments d'un système de gestion sont, entre autres, les responsabilités dont il faut rendre compte, les examens préalables, le contrôle, les directives et la formation. La pièce 4.4 présente un aperçu d'un système de base type, qui permettrait d'effectuer des évaluations environnementales stratégiques.

4.35 Sur les douze ministères et organismes vérifiés, trois ne possèdent pas la plupart des systèmes de gestion de base — Pêches et Océans Canada, l'Agence canadienne de développement international et Santé Canada. Trois autres se sont distingués, car ils avaient des systèmes généralement satisfaisants en place au début de notre examen — Transports Canada, Industrie Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Les autres ministères se situent entre les deux, mais il y a place à l'amélioration dans les douze ministères et organismes. Presque tous ont revu leurs systèmes au cours de notre vérification, et deux ministères ont

Pièce 4.3 **Évaluation des réponses données à la pétition n° 64 : Évaluation environnementale stratégique des politiques, des plans et des programmes fédéraux**

Au cours de la présente vérification, une pétition sur l'évaluation environnementale stratégique des politiques, des plans et des programmes fédéraux a été présentée à la vérificatrice générale du Canada. Le Parlement a créé un processus de pétition afin de permettre aux Canadiens d'obtenir des réponses, dans les meilleurs délais, de la part des ministres fédéraux concernés, à leurs questions et préoccupations liées à des dossiers touchant l'environnement et le développement durable.

Nous avons comparé les parties des réponses aux pétitions qui se rapportaient à l'étendue de nos travaux de vérification à nos propres résultats de vérification. Nous sommes généralement satisfaits des réponses données par les ministères et les organismes vérifiés. Cependant, certains ministères avaient fait des assertions, dans leurs réponses, qu'ils n'ont pas pu étayer.

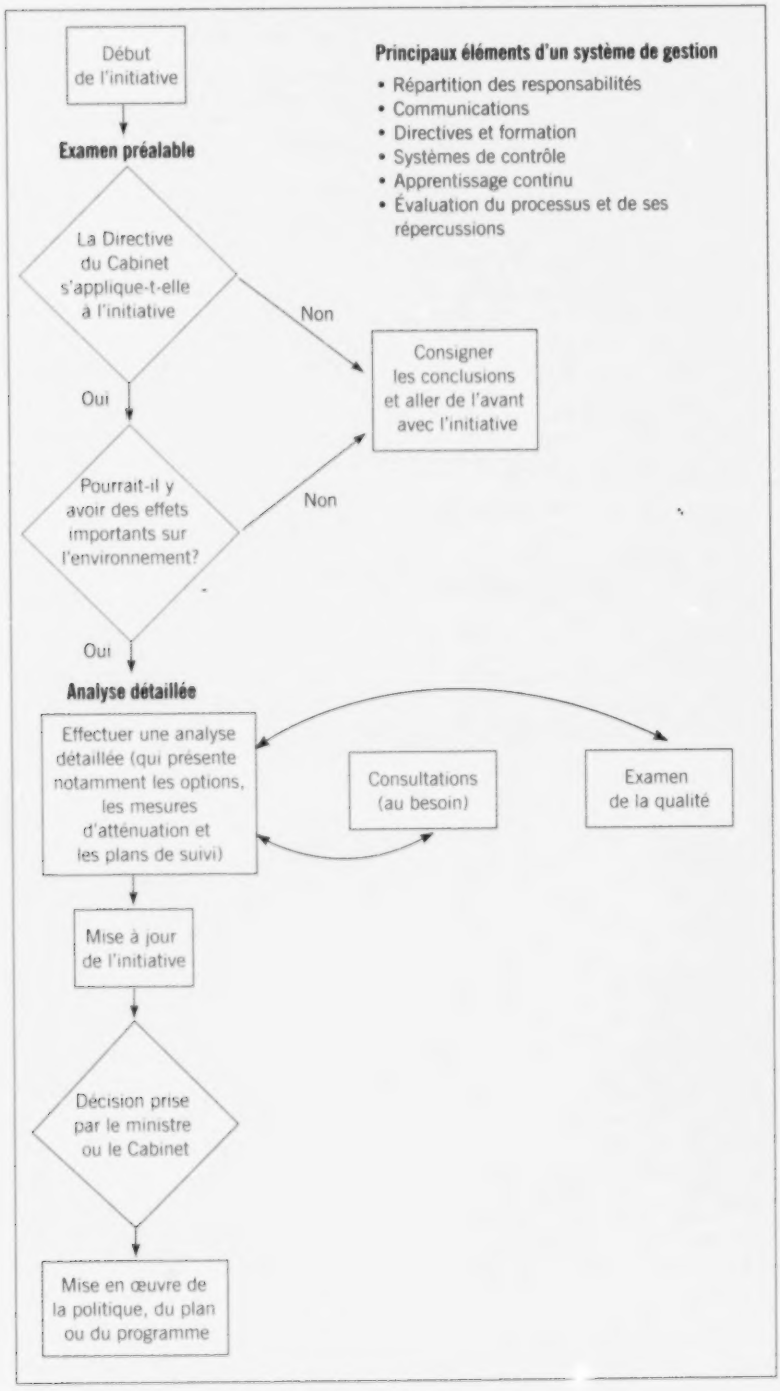
- Pêches et Océans Canada, dans sa réponse à la pétition, a affirmé « qu'il procède à une exploration préliminaire afin de déterminer si la mise en œuvre d'une politique, d'un projet ou d'un programme proposés pourrait avoir des répercussions environnementales. Cette exploration permet à l'analyste de déterminer la possibilité de répercussions directes ou indirectes découlant de la mise en œuvre d'une proposition. S'il est déterminé qu'il n'y a aucune possibilité de répercussions, alors il n'est pas nécessaire de procéder à d'autres analyses. » Le Ministère n'a pas prouvé qu'il effectuait bel et bien des explorations préliminaires, ni des examens préalables, en vertu de la Directive du Cabinet.
- Santé Canada a indiqué que les considérations liées à l'évaluation environnementale stratégique sont intégrées dans un processus holistique d'élaboration de ses nouvelles initiatives. Cependant, le Ministère a instauré peu de processus pour assurer le respect de la Directive.
- Le ministère des Finances a indiqué qu'il avait procédé à l'amélioration des modalités du processus des évaluations environnementales stratégiques en mai 2003. Pourtant, il n'a pas été en mesure de prouver qu'il possédait un tel processus auparavant. Il a déclaré que deux évaluations environnementales stratégiques informelles avaient été effectuées avant mai 2003, mais sans pouvoir fournir d'éléments concluants pour le prouver.

commencé à mettre en place des systèmes une fois amorcés nos travaux de vérification. La pièce 4.5 présente les résultats détaillés, par ministère.

Bilan mitigé dans la mise en œuvre des systèmes de gestion nécessaires

4.36 Quatre ministères parmi les six que nous avons vérifiés ont été en mesure de démontrer qu'ils instauraient leurs systèmes de gestion de manière satisfaisante — Industrie Canada, Ressources naturelles Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et Transports Canada. Agriculture et Agroalimentaire Canada a réalisé seulement certains progrès à ce jour dans la mise en œuvre des éléments de systèmes de gestion que nous avons examinés. Pêches et Océans Canada a effectué quelques évaluations environnementales stratégiques, mais il a fait peu au chapitre de la mise en œuvre de systèmes et ses systèmes sont mal documentés. Depuis mars 2004, Pêches et Océans Canada dispose de l'ébauche d'un guide d'évaluation environnementale stratégique. On peut consulter les résultats détaillés, par ministère, à la pièce 4.6.

Pièce 4.4 **Processus et éléments de base pour mener des évaluations environnementales stratégiques**



Pièce 4.5 **Fiche de rendement des ministères – Les ministères et les organismes ont-ils conçu des systèmes de gestion?**

Nous avons vérifié s'il y avait des preuves tangibles que les ministères et les organismes possédaient des systèmes documentés. Cela ne veut pas dire que les systèmes sont instaurés, que des évaluations environnementales stratégiques sont menées au besoin, ni que les évaluations sont de bonne qualité.

Ministère ou organisme	Responsabilités[1]	Systèmes de contrôle[2]	Formation et directives[3]	Commentaires
Agriculture et Agroalimentaire Canada	●	◓	◓	La plupart des améliorations n'ont été apportées qu'en novembre 2003 ou plus tard.
Agence canadienne de développement international	○	○	○	Des directives sont en cours de préparation depuis plusieurs années, mais elles n'ont pas été distribuées systématiquement. L'Agence a effectué un certain nombre d'évaluations environnementales stratégiques.
Citoyenneté et Immigration Canada	◓	◓	◓	Les éléments du système n'ont été élaborés qu'au printemps 2003.
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (initiatives non liées aux négociations commerciales)	◓	●	●	L'exigence de classer à un endroit centralisé les formulaires des évaluations environnementales stratégiques n'a été adoptée qu'en mars 2003.
Environnement Canada	◓	◓	●	La Direction de l'évaluation environnementale d'Environnement Canada conserve une base de données pour surveiller sa participation aux mémoires au Cabinet (qui contiennent parfois une évaluation environnementale stratégique), données qui remontent à 1994. Le Ministère a mis la dernière main à des améliorations à ses systèmes, comme l'adoption d'un nouveau guide sur l'évaluation environnementale stratégique, au cours de notre vérification. Il a aussi élaboré un formulaire électronique de contrôle et d'examen préalable amélioré, qui n'a pas encore été mis en œuvre.
Ministère des Finances	◓	◓	◓	Les éléments du système n'ont été mis en place qu'en mai 2003.
Pêches et Océans Canada	○	○	○	Peu d'éléments de systèmes sont en place. Le secteur des politiques du Ministère a été chargé de l'évaluation environnementale stratégique. Cependant, aucune responsabilité spécifique n'a été définie et le Ministère n'a pas non plus élaboré de système de contrôle, ni de formation connexe. Il a préparé l'ébauche d'un guide sur l'évaluation environnementale stratégique (mars 2004), qui n'a pas encore été instaurée.
Santé Canada	○	○	○	Peu d'éléments de systèmes ont été instaurés.
Industrie Canada	◓	●	●	Le Ministère a effectué l'évaluation d'une approche pilote à la mise en œuvre de la Directive.
Ressources naturelles Canada	●	◓	◓	Le Ministère a rédigé l'ébauche d'un guide amélioré sur l'évaluation environnementale stratégique.

Pièce 4.5 **Fiche de rendement des ministères – Les ministères et les organismes ont-ils conçu des systèmes de gestion? (suite)**

Ministère ou organisme	Responsabilités[1]	Systèmes de contrôle[2]	Formation et directives[3]	Commentaires
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	○	●	○	Le Ministère a rédigé l'ébauche de lignes directrices sur l'évaluation environnementale stratégique, qui contient les responsabilités dont il faut rendre compte.
Transports Canada	●	●	●	Les responsabilités pourraient être plus claires en ce qui a trait aux conditions d'approbation.

● Progrès satisfaisants ◓ Progrès modérés ○ Peu ou pas de progrès

[1] Responsabilités — La chaîne de responsabilités, au sein du ministère ou de l'organisme, est consignée en dossier et comporte généralement des responsabilités en matière de communication des exigences et de définition des directives, d'exécution d'examens de la qualité, d'approbation des évaluations et de classement des documents produits.
[2] Systèmes de contrôle — Des procédures écrites sont disponibles pour assurer le contrôle des initiatives qui sont assujetties à la Directive, les soumettre à des examens préalables et confirmer que les évaluations ont été menées à bien.
[3] Formation et directives — Les directives permettant d'effectuer une évaluation et les éléments qui doivent s'y retrouver ainsi qu'un programme de formation personnalisée sur la manière d'effectuer les évaluations sont documentés.

Pièce 4.6 **Fiches de rendement des ministères – Ont-ils fait des progrès dans la mise en œuvre des systèmes de gestion?**

Nous avons évalué si les ministères mettaient en œuvre des systèmes de gestion de base. Cela ne signifie pas que des évaluations environnementales sont effectuées au besoin, ni que les évaluations faites sont de bonne qualité.

Ministère	Responsabilités[1]	Systèmes de contrôle[2]	Formation et directives[3]	Commentaires
Agriculture et Agroalimentaire Canada	◓	◓	◓	Le Ministère dispose de peu de preuves relatives aux examens de la gestion et aux approbations.
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (initiatives non liées aux négociations commerciales)	◓	●	●	Une évaluation environnementale stratégique n'est effectuée que pour les mémoires au Cabinet. Les formulaires d'évaluation environnementale stratégique sont classés à un endroit centralisé depuis mars 2003.
Pêches et Océans Canada	◓	○	○	Selon les preuves, trois évaluations ont été effectuées.
Industrie Canada	●	●	●	Les justifications pour l'absence de certaines évaluations environnementales stratégiques sont brèves et contiennent peu d'information contextuelle.
Ressources naturelles Canada	●	●	●	Un système de contrôle a été instauré à compter de février 2002.
Transports Canada	●	●	●	Un système de contrôle de base a été élaboré en juin 2001, mais des systèmes de contrôle plus complets ont été instaurés en février 2002.

● Progrès satisfaisants ◓ Progrès modérés ○ Peu ou pas de progrès

[1] Responsabilités — La chaîne de responsabilités a été instaurée au sein du ministère. Il est prouvé que les ministères communiquent les exigences en matière d'évaluations environnementales, qu'ils assurent un contrôle des documents qui sont produits et qu'ils ont commencé à effectuer des examens de la qualité et à faire approuver les évaluations par les gestionnaires.
[2] Systèmes de contrôle — Des systèmes de contrôle ont été instaurés et les ministères respectent les procédures relatives au contrôle et à l'examen préalable des projets qui tombent sous le coup de la Directive et surveillent si les évaluations ont été menées à bien.
[3] Formation et directives — Les ministères fournissent des directives et une formation à ceux qui en ont besoin.

Manque de généralisation dans l'application de la Directive

4.37 Nous avons évalué si trois ministères (Industrie Canada, Transports Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada) effectuaient des évaluations environnementales stratégiques lorsque cela était nécessaire. Ces ministères ont recensé plus de 500 propositions (notamment des mémoires au Cabinet, des présentations au Conseil du Trésor, etc.) qui avaient été soumises à l'approbation de leur ministre ou du Cabinet en 2000, 2001 et 2002. Certaines propositions se chevauchent, car elles concernent la même initiative.

4.38 Aucun des ministères vérifiés n'a été en mesure de démontrer qu'il avait effectué un examen préalable (ou une évaluation préliminaire) pour toutes les propositions présentées aux ministres ou au Cabinet en vue de déterminer si une évaluation environnementale stratégique était requise. Pour ce qui est de l'exécution d'évaluations environnementales stratégiques détaillées, les trois ministères ont été en mesure de nous fournir des éléments démontrant que douze évaluations, au total, avaient été effectuées au cours de ces années.

4.39 Il y a peu de temps encore, les systèmes de contrôle étaient déficients. Nous avons constaté qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada possédait des données limitées pour ces années et que c'est seulement en 2004 que le Ministère a commencé à élaborer un système de contrôle pour les évaluations environnementales stratégiques. Les systèmes de contrôle d'Industrie Canada et de Transports Canada n'étaient pas entièrement fonctionnels de 2000 à 2002; cependant, la situation s'était améliorée en 2002. En résumé, les trois ministères n'ont pas pu démontrer que les douze évaluations environnementales stratégiques qui ont été effectuées au cours de cette période étaient les seules qui étaient nécessaires.

L'exhaustivité des évaluations varie

4.40 Nous avons examiné les douze évaluations environnementales stratégiques effectuées en vue de déterminer si elles étaient conformes aux principaux éléments des lignes directrices de la Directive. Au nombre de ces éléments : le recensement et l'analyse des questions environnementales importantes, le recensement et l'examen des options et des mesures d'atténuation proposées et la nécessité de mener des consultations et des suivis.

4.41 Le Programme stratégique d'infrastructures routières de Transports Canada constitue un exemple d'une évaluation relativement complète. Cependant, il manquait des éléments clés, qui étaient inscrits dans les lignes directrices, à toutes les évaluations que nous avons examinées. En effet, peu d'évaluations faisaient état de la nécessité et des résultats de consultations pertinentes à l'évaluation environnementale stratégique. Entre autres lacunes, nous avons remarqué que la plupart des évaluations ne faisaient aucune mention des exigences relatives au suivi.

Des bonnes pratiques

4.42 Certains ministères fédéraux ont adopté de bonnes pratiques. Certains ministères ont élaboré des processus pour mettre en œuvre la Directive du Cabinet de 1999 et ont effectué des évaluations

environnementales stratégiques. Certains ministères ont mis en place des systèmes autonomes distincts, alors que d'autres, comme Industrie Canada, ont intégré les nouvelles exigences aux systèmes déjà en place. Nous avons relevé de bons exemples de structures redditionnelles, de directives consignées en dossier, de directives mises en ligne et de systèmes d'examen préalable et de contrôle pour les évaluations environnementales stratégiques au sein des ministères et des organismes vérifiés (voir la pièce 4.7). La plupart de ces pratiques ont été élaborées au cours des trois dernières années.

Pièce 4.7 **Bonnes pratiques en matière d'évaluation environnementale stratégique**

Structures redditionnelles – Ressources naturelles Canada

La politique environnementale ministérielle de Ressources naturelles Canada précise et structure les responsabilités dont il faut rendre compte, du sous-ministre jusqu'à l'employé. Le Bureau des affaires environnementales doit être satisfait de chaque évaluation environnementale stratégique avant de recommander au sous-ministre adjoint d'approuver une initiative pour laquelle une évaluation a été menée à bien.

Directives consignées en dossier – Environnement Canada

Environnement Canada possède un guide qui contient des instructions détaillées sur la manière d'effectuer une évaluation environnementale stratégique, ainsi que des feuilles de travail pour les étapes clés. De plus, le guide présente des études de cas et le nom de personnes-ressources pour obtenir de l'aide. Le guide, qui est inclus dans la documentation remise aux employés chargés de préparer les propositions, est accompagné d'un cédérom interactif sur l'évaluation environnementale stratégique. Le Ministère possède aussi, sur son site intranet, une page qui est consacrée aux évaluations environnementales stratégiques.

Agriculture et Agroalimentaire Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et Transports Canada ont aussi adopté de bonnes pratiques en matière de documentation des directives.

Directives en ligne – Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Le Ministère propose à son personnel, sur son site intranet, une formation en ligne sur l'évaluation environnementale stratégique. Ce site contient un message de la direction qui affirme l'engagement des ministres en faveur de l'évaluation environnementale stratégique, des définitions et des concepts de base, un aperçu des contextes national et international de ce type d'évaluation, les modalités d'application au sein du Ministère, y compris les éléments du processus d'évaluation, de l'information sur les bienfaits de ce type d'évaluation, des études de cas, une foire aux questions et des autotests.

Système de contrôle relatif aux évaluations environnementales stratégiques – Transports Canada

Le système actuel de Transports Canada recense chaque initiative, son état d'avancement, le groupe responsable et le bureau de première responsabilité et indique si une évaluation est requise ou non. Il indique en outre si une exploration préliminaire et une analyse détaillée sont nécessaires, si elles ont déjà été effectuées et la date d'achèvement. Il conserve en dossier la date à laquelle la Direction des affaires environnementales a informé le responsable de l'initiative de la nécessité d'effectuer une évaluation environnementale stratégique, la date à laquelle il a répondu, si la Direction a revu l'évaluation, le nom de la personne-ressource au sein de la Direction, si l'évaluation se trouve en dossier et il offre un lien vers l'évaluation.

4.43 Dans l'ensemble, le système d'évaluation environnementale stratégique documenté de Transports Canada possède la plupart des éléments qui lui permettent d'effectuer ce type d'évaluation. Le Ministère a adopté un Énoncé de politique sur l'évaluation environnementale stratégique en 2001. Dans cet énoncé, le Ministère a affirmé son engagement en faveur des évaluations environnementales stratégiques, a présenté des directives et a décrit les responsabilités pertinentes. Le Ministère a préparé des directives supplémentaires et du matériel de formation, qui ont été révisés en mars 2004 après l'instauration des nouvelles exigences liées à la préparation de déclarations publiques le 1er janvier 2004. Le Ministère a aussi mis en place un système de contrôle complet pour surveiller les activités liées aux évaluations environnementales stratégiques.

Principaux facteurs contribuant aux lacunes sur le plan du rendement

4.44 Pourquoi les lacunes persistent-elles sur le plan du rendement? Quatorze ans après la publication de la première directive, nous nous attendions à ce que tous les ministères disposent, à tout le moins, de systèmes de base. En général, l'engagement des ministères à l'égard de la Directive est plus ou moins fort. Certains ministères ont instauré des systèmes bien conçus. D'autres étaient encore à élaborer des éléments de systèmes vers la fin de notre mission de vérification. Certaines des évaluations que nous avons examinées étaient relativement solides et d'autres passablement limitées. Parfois, il n'y avait pas d'évaluation environnementale stratégique pour des initiatives susceptibles d'avoir des effets sur l'environnement, comme le projet de loi C-48 du ministère des Finances Canada (voir la pièce 4.8). À la lumière de nos travaux, nous sommes d'avis qu'un certain nombre de facteurs importants ont contribué à ces lacunes sur le plan du rendement.

Engagement insuffisant de la part de la haute direction en faveur de la Directive

4.45 Engagement plus ou moins ferme de la haute direction. Nous nous attendions à ce que la haute direction affirme son engagement en soulignant clairement l'importance des évaluations pour l'organisation et en présentant avec clarté les résultats attendus. Nous nous attendions aussi à ce que l'organisation y consacre des ressources financières et humaines suffisantes pour atteindre les résultats attendus. Enfin, nous nous attendions à ce que la haute direction vérifie si les engagements ont été respectés et les résultats obtenus.

4.46 Dans certains ministères, il y a peu de preuves que la haute direction se soit engagée à respecter ses obligations, aux termes de la Directive du Cabinet. Les ministères où l'engagement de la haute direction était manifeste, comme Industrie Canada, Ressources naturelles Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et Transports Canada, ont réalisé les progrès les plus notables dans la mise en œuvre de la Directive. Le ministère de l'Industrie faisait remarquer dans sa réponse à une pétition, reçue en 2003, sur les évaluations environnementales stratégiques (EES) que « les EES jouent un rôle constructif, car elles aident à intégrer les considérations environnementales à la prise de décision ». L'Énoncé de politique de Transports Canada sur l'évaluation environnementale stratégique affirme que l'évaluation environnementale stratégique est un

Piece 4.8 **Aucune évaluation environnementale stratégique pour le projet de loi C-48 portant modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu***

Conformément aux mesures annoncées dans le Budget de 2003, le ministère fédéral des Finances a élaboré le projet de loi C-48 prévoyant une réduction du taux d'imposition des entreprises du secteur des ressources, semblable à celle octroyée à d'autres secteurs industriels par le passé, afin d'appuyer l'expansion de l'exploitation des ressources naturelles. Le Ministère a aussi proposé une mesure visant à supprimer certains traitements préférentiels accordés au secteur des ressources et à favoriser l'efficience. Le Ministère n'a pas effectué d'évaluation environnementale stratégique pour ce texte de loi. Une évaluation aurait permis de faire ressortir les effets secondaires (négatifs et positifs) possibles sur l'environnement – comme les effets sur l'habitat, l'accumulation de sédiments et les émissions de gaz à effet de serre – et de proposer des ajustements éventuels pour atténuer les impacts possibles de cette mesure fiscale.

Au cours d'auditions sur le projet de loi, un membre du Comité permanent des finances a posé la question suivante : « Les modifications fiscales proposées prennent-elles en compte les coûts environnementaux des activités économiques du secteur des ressources non renouvelables? » Si le ministère des Finances avait préparé une évaluation environnementale stratégique, il aurait été mieux placé pour répondre à cette question de manière plus complète. Dans sa réponse, le Ministère a fourni des informations sur une affectation des ressources plus conforme aux facteurs économiques sous-jacents, sans mentionner, comme l'aurait voulu la logique des choses, les effets sur l'environnement.

Par ailleurs, nous formulons des commentaires sur l'absence d'analyse environnementale pour le projet de loi C-48 dans le chapitre 3 du présent rapport.

élément essentiel d'un « cadre de prise de décision intégré ». Dans le cas des ministères qui ont le moins progressé, par exemple Pêches et Océans Canada, l'Agence canadienne de développement international et Santé Canada, il y a peu de preuves de l'engagement de la haute direction.

4.47 Recommandation. Les administrateurs généraux de tous les ministères et organismes vérifiés devraient s'assurer que leur organisation met complètement en œuvre la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*. Ils devraient veiller à ce que leur organisation ait en place un système de gestion visant à assurer l'application en bonne et due forme de la Directive. Ce système devrait inclure les mesures suivantes :

- le recensement et la description des initiatives devant être soumises à l'approbation du ministre responsable du ministère ou de l'organisme ou du Cabinet;
- l'établissement d'une structure redditionnelle au sein de l'organisation;
- l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes pour assurer le contrôle de toutes les initiatives assujetties à la Directive, des explorations préliminaires et des évaluations détaillées qui sont effectuées;
- la préparation de directives et une formation à l'interne pour les gestionnaires et les employés qui préparent des politiques, des programmes et des plans;

- la mise en place de procédures de contrôle de la qualité, de consultation, de communication, de suivi et d'évaluation.

Les administrateurs généraux de tous les ministères et organismes qui ne sont pas visés par la présente vérification devraient tenir compte de cette recommandation au moment d'étudier l'application de la Directive au sein de leur organisation.

Réponse du gouvernement. L'évaluation environnementale stratégique est un outil parmi d'autres, notamment les stratégies pour un développement durable, les lois (comme la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*) et les moyens d'action (y compris les accords internationaux sur l'environnement), qui obligent les fonctionnaires fédéraux à tenir compte des implications pour l'environnement qu'ont les recommandations qu'ils font aux décideurs.

L'un des engagements des administrateurs généraux consiste à veiller à la mise en œuvre de la Directive du Cabinet dans leur propre ministère et à la mise en place de systèmes de gestion conformément aux recommandations de la commissaire d'ici décembre 2005. Au moment d'établir ces systèmes, les administrateurs généraux doivent tenir compte des exigences de l'organisme, des gains à obtenir par la collaboration interministérielle et de l'optimisation des ressources.

Échéancier des mesures à prendre :

- Systèmes de gestion – décembre 2005

Manque de prise en charge et d'appui de la part des organismes centraux

4.48 Des rôles de surveillance et de contrôle de la qualité n'ont pas été attribués aux organismes centraux. Aux termes des lignes directrices de la Directive, les représentants des ministères et des organismes doivent s'assurer que les considérations d'ordre environnemental sont intégrées convenablement dans l'élaboration des politiques, des plans et des programmes. Pour veiller à l'application de la Directive, les ministères et les organismes doivent mettre en œuvre des systèmes de gestion appropriés, s'assurer que des évaluations sont effectuées lorsque cela est nécessaire et déterminer la qualité des évaluations effectuées par leur organisation.

4.49 La Directive et les lignes directrices qui l'accompagnent n'attribuent pas à un organisme particulier les responsabilités générales en matière de surveillance de la conformité à la Directive en vue d'obliger les administrateurs généraux à rendre compte de leurs actions. La responsabilité générale en matière de contrôle de la qualité en vue d'assurer la crédibilité des évaluations aux yeux des décideurs n'a pas été attribuée non plus à un organisme particulier, pas plus que la responsabilité d'examiner l'application de la Directive en vue de permettre l'amélioration continue de la Directive et de son application. Aucun des quatre organismes fédéraux vérifiés, qui jouent un rôle interministériel, n'a systématiquement pris en charge ces fonctions.

4.50 Dans son rapport de 2003, le Comité permanent de la Chambre des communes de l'environnement et du développement durable a fait remarquer

que « le Bureau du Conseil privé a décliné la responsabilité de la mise en œuvre des directives de 1990 et de 1999, comptant sur l'Agence [canadienne d'évaluation environnementale] pour le faire, laquelle n'a quasiment aucun pouvoir de s'assurer que les ministères fédéraux (sans parler des ministres) se conforment à la loi. » Il a observé que le Bureau du Conseil privé, « qui est en quelque sorte le ministère du Premier ministre et le secrétariat du Cabinet, doit assumer un rôle de premier plan si l'on veut que le processus d'évaluation environnementale stratégique soit efficace. »

4.51 Certaines options s'offrent aux organismes centraux pour s'assurer que les administrateurs généraux se conforment à la Directive. Le contrôle de la conformité pourrait se faire par des visites des organismes centraux aux ministères et organismes afin d'évaluer le respect de la Directive. Par ailleurs, les ministères et organismes pourraient rédiger des rapports périodiques sur leur conformité à la Directive, rapports qui seraient transmis à un organisme central qui les examinerait.

4.52 Au chapitre du contrôle de la qualité, le système actuel compte sur les ministères pour évaluer la qualité des initiatives et sur les ministères et les ministres pour soulever les questions laissées en suspens au cours des réunions interministérielles et des réunions du Cabinet. Nous avons constaté que, dans certains cas, les ministères fournissaient des appréciations portant sur la qualité de certaines de leurs propres évaluations. Dans d'autres cas, les ministères n'étaient pas en mesure de démontrer que des appréciations de la qualité avaient été fournies. Cela contraste avec les Pays-Bas, par exemple, où la Commission d'évaluation de l'impact environnemental est chargée d'évaluer la qualité des évaluations environnementales effectuées et de formuler une opinion à leur égard. Les contrôles de la qualité pourraient prendre la forme suivante : un organisme central vérifie la qualité de toutes les évaluations importantes ou définit des normes précises et veille à ce que des contrôles de la qualité adéquats aient lieu au sein des organismes qui effectuent les évaluations.

4.53 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale remplit les missions qui lui sont confiées. Au cours de notre mission de vérification, nous avons constaté que, depuis l'instauration de la Directive du Cabinet de 1999, l'Agence s'était employée à inciter les ministères à appliquer la Directive et a mené des activités de promotion et de formation auprès des fonctionnaires. Pour ce faire, elle a utilisé divers outils, notamment des présentations et des documents de promotion. L'Agence a présidé un comité interministériel sur l'évaluation environnementale stratégique et elle a dirigé la rédaction de lignes directrices supplémentaires sur la Directive du Cabinet. En outre, elle a organisé un atelier de deux jours, en mars 2004, auquel ont participé plus de 125 fonctionnaires provenant de plus de 25 organismes fédéraux.

4.54 La plupart des ministères vérifiés ont dit croire que l'Agence s'acquittait de ses rôles et de ses responsabilités à l'égard de la Directive et ils étaient satisfaits de la qualité des directives et du soutien fournis par l'Agence.

4.55 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé devrait, à titre d'autorité centrale chargée de l'appareil administratif, veiller à ce que les responsabilités et les pouvoirs soient conférés pour ce qui est de :

- la surveillance centrale et continue de la conformité à la Directive du Cabinet;
- l'exécution de contrôles de la qualité adéquats des évaluations effectuées;
- l'amélioration continue du processus d'évaluation.

Le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que ces responsabilités soient prises et à ce que les résultats servent à la reddition de compte des administrateurs généraux quant à la mise en œuvre de la Directive.

Réponse du gouvernement. En accord avec l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de l'autoévaluation, de même qu'avec la recommandation 4.47, les ministères et les organismes gouvernementaux continueront de rendre compte de la qualité de leurs analyses et mettront en place des systèmes de gestion qui assureront la responsabilisation et le contrôle de la qualité. Lorsque des propositions sont présentées au Cabinet en vue d'une prise de décision, les organismes centraux jouent un rôle important au chapitre de l'analyse critique. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale soutiendra les organismes centraux dans l'exercice de ce rôle et continuera d'aider les ministères et les organismes gouvernementaux à mettre en œuvre la Directive. Les ministères et les organismes gouvernementaux demeureront responsables de la qualité de l'évaluation des propositions qui sont présentées à leur ministre pour fin de décision et qui ne sont pas assujetties au processus du Cabinet, et en feront rapport, au besoin.

En ce qui concerne la qualité des analyses, l'expertise nécessaire pour accomplir cette fonction ne se limite pas à un seul organisme fédéral. En effet, l'expertise dans les domaines de la gestion de l'environnement, de la santé de l'environnement et des personnes, et de la gestion des ressources naturelles est répartie dans plusieurs organismes fédéraux. Ceux-ci devraient donc être consultés, au besoin, par les ministères et les organismes gouvernementaux qui ont à effectuer des évaluations environnementales stratégiques.

Le conseiller national des sciences sera consulté au sujet des capacités et de l'expertise à obtenir à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur du gouvernement.

Échéancier des mesures à prendre : Immédiatement

Intégration limitée dans les processus décisionnels et évaluation limitée des impacts

4.56 Les ministères traitent parfois les évaluations environnementales stratégiques comme des analyses distinctes et séparées, des « analyses cloisonnées » qui ne sont pas intégrées aux autres analyses. Ils pourraient donc rater l'occasion de se servir de ces évaluations, de concert avec d'autres analyses socio-économiques, pour influer sur l'élaboration de politiques, de programmes, de plans et de projets ultérieurs. Les travaux préparatoires au projet « Droit devant, une vision pour les transports au Canada » de Transports Canada ont comporté divers travaux de recherche et des

consultations, qui n'ont cependant pas été incorporés dans l'évaluation environnementale stratégique qui a été effectuée.

4.57 Les lignes directrices de la Directive du Cabinet n'exigent qu'une seule évaluation environnementale stratégique à l'étape de l'étude d'une proposition ou d'une initiative. Un ministère peut donc décider de ne pas effectuer une autre évaluation (ou de ne pas mettre son évaluation à jour) si une évaluation a déjà été préparée, et ce même si l'initiative peut avoir changé considérablement depuis.

4.58 Nous avons constaté que les ministères trouvaient parfois difficile de n'effectuer qu'une seule évaluation environnementale stratégique par initiative étant donné que, dans les faits, plusieurs décisions sont prises pour une seule initiative. Idéalement, l'évaluation environnementale stratégique devrait être intégrée dans les processus décisionnels tout au long de la durée d'une initiative, qui pourrait comporter des politiques, des plans, des programmes et des projets.

4.59 Effectuer une analyse détaillée d'un programme dont les critères n'ont pas encore été établis n'est pas toujours réaliste. C'est pourquoi les ministères remettent parfois à plus tard l'exécution de l'évaluation. Ainsi, Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas mené d'évaluations environnementales stratégiques de son Cadre stratégique pour l'agriculture avant l'entente de principe fédérale-provinciale-territoriale d'un plan d'action à ce sujet en juin 2001. La plupart des évaluations environnementales stratégiques n'ont pas eu lieu avant la présentation du Cadre à l'approbation du Cabinet en 2002; cependant, elles ont été effectuées avant la demande d'autorisation de financement au Conseil du Trésor en 2003. Dans d'autres cas, les ministères effectuent des évaluations globales très tôt afin de les aider à définir l'orientation d'un programme, mais ils ne font pas de suivi lorsqu'ils ont des directives précises (par exemple, pour le Programme d'aquaculture durable, voir la pièce 4.9).

L'exploitation agricole au Canada

4.60 Nous avons relevé quelques cas où des décisions ultérieures ont été façonnées par l'analyse effectuée en amont dans le cadre d'une évaluation environnementale stratégique globale.

4.61 Ressources naturelles Canada a terminé une évaluation environnementale stratégique pour son programme Encouragement à la production d'énergie éolienne au printemps 2002. Cette évaluation a conclu qu'il était possible de réduire certains effets néfastes de ce programme sur l'environnement en installant les éoliennes loin des habitats naturels, des couloirs de migration des oiseaux et des habitations.

Parc éolien de McBride Lake, en Alberta

Photo : Ressources naturelles Canada

4.62 Le Ministère a préparé, pour l'évaluation des projets, un guide qui aborde les questions soulevées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique initiale. Il portait à l'attention des décideurs certaines questions environnementales importantes à prendre en compte au moment de l'examen des demandes de projets. L'évaluation environnementale du Projet éolien Cypress, en Saskatchewan, présentait des mesures visant à en réduire les effets néfastes, notamment en installant les

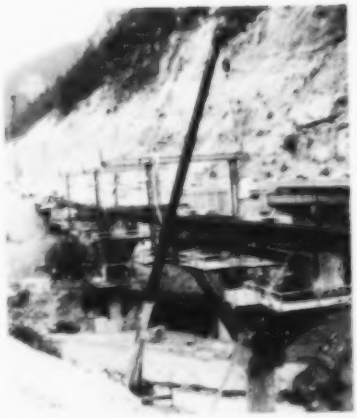
Pisciculture de saumon sur le littoral de la Colombie-Britannique

Pièce 4.9 **Le Programme d'aquaculture durable : absence de continuité et occasions manquées au chapitre de l'évaluation environnementale stratégique**

En 2000, le Programme d'aquaculture durable a été lancé. Une évaluation environnementale stratégique a été menée en 1999 pour un vaste programme portant sur la production aquacole; cependant, Pêches et Océans Canada n'a pas été en mesure de trouver la version finale de cette évaluation, ni de prouver qu'un cadre supérieur l'avait approuvée. Le Ministère n'a pas pu déterminer si l'évaluation avait été développée au-delà du programme de 1999, ni démontrer qu'elle avait été intégrée au Programme d'aquaculture durable et utilisée dans son élaboration.

En 2001, Pêches et Océans Canada a élaboré sa Politique en matière d'aquaculture. Le Ministère n'a pas effectué d'évaluation environnementale stratégique pour cette initiative d'importance. Il a expliqué que cette initiative n'ayant pas été soumise à l'approbation du ministre ou du Cabinet, elle n'était pas assujettie à la Directive. Pourtant, cette politique importante contient un message signé par le ministre. En n'appliquant pas la Directive, « si les circonstances le justifient, [...] à l'égard d'autres projets de politiques, de plans et de programmes », le Ministère a raté l'occasion de fournir aux décideurs une analyse des effets bénéfiques ou néfastes possibles de cette initiative sur l'environnement.

éoliennes à au moins 1 000 m de l'habitation la plus proche afin de réduire les nuisances dues au bruit et en limitant leur construction durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux.



Construction du pont de 5-Mile (Yoho), dans le col Kicking Horse, en Colombie-Britannique – projet réalisé dans le cadre du Programme stratégique d'infrastructures routières

Photo : Transports Canada

4.63 Selon l'évaluation environnementale stratégique visant le Programme stratégique d'infrastructures routières de Transports Canada, une évaluation environnementale devait être effectuée à l'échelle régionale dans les provinces comptant divers projets dans une région donnée. Pour protéger l'environnement, il faudrait aussi effectuer des évaluations précises pour chaque site. L'évaluation environnementale stratégique régionale des projets de rénovation des postes frontaliers du Lower Mainland en Colombie-Britannique a été effectuée en janvier 2003, pour satisfaire à cette exigence.

4.64 **La Directive a-t-elle eu un impact?** En 1996, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a examiné la mise en application de la Directive du Cabinet de 1990. Depuis l'instauration de la Directive du Cabinet de 1999, quelques ministères ont évalué leurs systèmes. Cependant, à ce jour, il n'y a eu aucune évaluation officielle de l'incidence, des obstacles et des facteurs de réussite liés à la mise en œuvre de cette directive.

4.65 En général, les ministères et les organismes ignorent dans quelle mesure les évaluations environnementales stratégiques qu'ils ont effectuées ont influé sur les décisions prises et, partant, les effets qu'elles ont eus sur l'environnement. De l'information sur l'incidence des évaluations environnementales stratégiques et une évaluation de la mise en œuvre de la Directive devraient être requises avant la prochaine révision de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* d'ici 2010. Cette révision est obligatoire en vertu de la *Loi*.

4.66 **Recommandation.** Le Bureau du Conseil privé, à titre d'organisme central chargé de l'appareil administratif, devrait s'assurer qu'une évaluation

de la Directive du Cabinet soit effectuée d'ici la fin de 2008, à temps pour la prochaine révision de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Cette évaluation devrait comporter un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Directive par tous les ministères et organismes et rendre des comptes à l'égard des principaux éléments de notre chapitre. De plus, elle devrait faire rapport sur l'incidence des évaluations environnementales stratégiques sur les politiques, les programmes et les plans élaborés pour les ministres et le Cabinet. Les résultats de cette évaluation devraient être rendus publics avant la révision de la *Loi*. À la lumière de cette évaluation, le Bureau du Conseil privé devrait examiner la formule de la Directive du Cabinet et déterminer si une exigence légale est nécessaire.

Réponse du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé, en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux, veillera à ce qu'une évaluation soit achevée d'ici 2008. Les résultats de l'évaluation seront rendus publics et éclaireront la prise de décisions quant à la forme et à la structure de la Directive du Cabinet.

Échéancier des mesures à prendre :

- Mandat – janvier 2007
- Rapport d'étape – octobre 2008
- Rapport final et publication – décembre 2008

Manque de transparence généralisé dans l'application de la Directive

4.67 **Opacité du processus — deux poids, deux mesures?** La Directive n'exige pas que les évaluations environnementales stratégiques soient mises à la disposition des Canadiens et des parlementaires. Il y a trois grandes raisons d'améliorer la transparence de ces évaluations.

- Premièrement, l'accroissement de la transparence va de pair avec l'accroissement de la qualité. L'examen plus approfondi que permet la publication de l'information peut susciter plus d'attention à la préparation de cette information.
- Deuxièmement, si les évaluations sont rendues publiques, le Parlement et le public disposeront d'information supplémentaire pour tenir un débat éclairé sur les effets possibles des politiques, des programmes et des plans.
- Troisièmement, la publication des évaluations fournit l'assurance que les options principales ont été examinées et les effets possibles atténués — ce qui permet essentiellement de demander à chaque ministère de rendre des comptes sur le caractère adéquat de l'analyse effectuée.

4.68 À ce jour, seules quelques évaluations environnementales stratégiques, effectuées en vertu de la Directive, ont été rendues publiques et aucun registre public n'a été créé. Il y a, entre autres, les évaluations préparées en vue du Sommet du G8 et de la ronde de négociations de l'Organisation mondiale du commerce à Doha (voir la pièce 4.10). L'évaluation des

Pièce 4.10 **Publication des évaluations environnementales stratégiques : la ronde de négociations de l'Organisation mondiale du commerce à Doha**

La ronde de négociations de l'Organisation mondiale du commerce à Doha s'est ouverte en 2001 et portait sur sept secteurs. L'agriculture était au centre de ces négociations. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a effectué une étude d'impact préliminaire sur ces négociations en novembre 2002. Cette évaluation a été effectuée dans le respect du Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales du gouvernement du Canada, qui fait de la transparence et de la participation du public des aspects essentiels du processus d'évaluation. Cela se fait notamment par la publication d'une déclaration d'intention annonçant l'exécution d'une évaluation environnementale stratégique dans la *Gazette du Canada* et en affichant l'évaluation sur le site Web du Ministère.

Agriculture et Agroalimentaire Canada était chargé d'analyser le volet agricole de l'évaluation environnementale. L'équipe chargée d'effectuer l'analyse a sollicité des avis auprès d'autres experts au sein du Ministère à diverses reprises au cours du processus. Le Ministère a par la suite présenté son analyse au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, qui l'a ajoutée aux documents produits par d'autres ministères. Un comité interministériel a ensuite examiné l'évaluation environnementale stratégique en demandant des précisions et en remettant en cause certaines hypothèses. Cet examen collégial a permis aux auteurs de recevoir des commentaires sur la manière d'améliorer leur analyse et sa présentation.

programmes de protection du revenu, qui a été préparée en vertu de la *Loi sur la protection des revenus agricoles*, a aussi été rendue publique. Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a tiré des conclusions semblables dans son rapport de 2003. Il a fait remarquer qu'il a eu « de la difficulté à évaluer le degré de conformité actuel avec la nouvelle directive diffusée par le Cabinet en 1999, compte tenu du fait qu'il n'existe presque pas d'information publique sur les EES. »

4.69 Cela contraste avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et son registre public des évaluations environnementales de projets qui ont été effectuées. Cela contraste aussi avec le processus de Résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui vise la nouvelle réglementation et permet aux parlementaires et aux Canadiens d'étudier les analyses et de formuler des commentaires.

4.70 Depuis le 1er janvier 2004, la Directive du Cabinet de 1999 est modifiée afin de prévoir l'obligation suivante : « Les ministères et les agences prépareront une déclaration publique sur les effets environnementaux suite à une évaluation détaillée des effets environnementaux menée par le biais d'une évaluation environnementale stratégique. » Cette modification vise à donner « la garantie aux intervenants et au public que les facteurs environnementaux ont été pris en considération de manière adéquate au moment de la prise de décision. »

4.71 Cette modification reprend un élément de la Directive du Cabinet de 1990 et des lignes directrices connexes, élément qui avait été supprimé lors de la révision en 1999. Il est trop tôt pour prévoir les modalités d'application de cet élément. Cependant, les lignes directrices de la Directive ne contiennent pas de détails sur ce que doivent inclure les déclarations

publiques. En outre, la déclaration publique n'est pas exigée pour les politiques, programmes et plans importants qui ne nécessitent pas d'évaluation environnementale stratégique. Il n'est pas nécessaire de fournir une justification lorsque aucune évaluation n'est requise. Enfin, la façon dont ces déclarations seront rendues publiques n'est pas précisée.

4.72 Recommandation. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait élaborer et mettre sur pied un registre public facilement accessible des déclarations publiques sur les évaluations environnementales stratégiques. Les ministères et les organismes seraient toujours chargés d'assurer la qualité, l'actualité et l'exactitude de l'information qui y serait affichée. Le registre devrait fournir les renseignements suivants :

- une liste des politiques, des programmes et des plans principaux du gouvernement qui ont été approuvés, pour lesquels un examen préalable a établi qu'aucune analyse environnementale stratégique n'était requise, ainsi que les raisons pour lesquelles il n'y a pas eu d'évaluation;
- des renseignements importants sur les évaluations environnementales stratégiques pour lesquelles se poursuivent des consultations sur une initiative ou qui ont été approuvées par les ministres ou le Cabinet. Cela devrait inclure les principaux impacts environnementaux recensés, un résumé des analyses entreprises, les résultats des consultations et les mesures de suivi qui s'imposent, le cas échéant — éléments répertoriés dans les lignes directrices de la Directive. En outre, le registre devrait inclure toutes les évaluations environnementales stratégiques rendues publiques.

Réponse du gouvernement. Comme l'indique le rapport de la commissaire, la Directive a été modifiée en janvier 2004 pour accroître la transparence, en particulier en ce qui concerne les initiatives qui susciteront probablement des préoccupations de la part de la population.

Les ministères et les organismes gouvernementaux, sous la direction de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, s'appliqueront au cours de la prochaine année à faire en sorte que les déclarations publiques sur les effets environnementaux soient centralisées et facilement accessibles. L'efficacité de cette nouvelle exigence sera examinée dans le cadre de l'évaluation (recommandation 4.66) qui doit être terminée en 2008.

Échéancier des mesures à prendre :

- Lignes directrices sur les déclarations publiques (Agence canadienne d'évaluation environnementale) – novembre 2004
- Mandat du groupe de travail sur l'examen des possibilités d'accès aux déclarations publiques – décembre 2004
- Projet de rapport sur les possibilités d'accès aux déclarations publiques – mars 2005
- Mise en œuvre des modalités d'accès – septembre 2005
- Évaluation de l'exigence en matière de déclaration publique – décembre 2008

Les lignes directrices qui accompagnent la Directive sont incomplètes

4.73 Les lignes directrices en vigueur sont incomplètes et ne précisent pas un certain nombre de questions qui doivent être examinées. Nous nous attendons à ce que ces questions soient examinées au moment de l'évaluation que nous avons recommandée (voir le paragraphe 4.66).

4.74 Les lignes directrices de la Directive sont des conseils. Et certains ministères les considèrent comme facultatives. Lorsque le Cabinet a donné son aval à la Directive, il a aussi approuvé les lignes directrices qui s'y rattachent.

4.75 Selon les pratiques exemplaires reconnues, il faudrait instaurer des systèmes de gestion, mais les lignes directrices n'obligent pas spécifiquement les ministères et les organismes à instaurer les systèmes de gestion dont ils ont besoin pour mettre la Directive en œuvre. Comme nous l'avons déjà indiqué, certains ministères seulement possèdent déjà la plupart des systèmes de base.

4.76 Au cours de notre vérification, certains ministères nous ont dit qu'ils se souciaient du développement durable dans tous leurs travaux et que les analystes prenaient habituellement en compte l'environnement lorsqu'ils élaboraient des politiques. Hélas, certains ministères n'ont pas été en mesure de démontrer de manière crédible qu'ils sont disposés à mettre la Directive en œuvre ou qu'ils le font dans les faits. Faute d'une stratégie systématique, les ministères pourraient rater l'occasion de recenser et d'accroître les effets positifs des initiatives et les options ainsi que d'atténuer les effets environnementaux néfastes.

4.77 **L'application de la Directive n'a pas été définie par certains ministères.** Il est indiqué dans la Directive qu'elle s'applique aux politiques, aux plans et aux programmes susceptibles d'entraîner des effets environnementaux importants. Certains ministères, comme Industrie Canada, ont déterminé les types d'initiatives pour lesquelles une évaluation environnementale stratégique pourrait être nécessaire. D'autres n'ont pas encore précisé les initiatives pour lesquelles une telle évaluation serait normalement requise.

4.78 **Un certain nombre de situations ne sont pas visées par la Directive.** Au cours de nos travaux de vérification, nous avons été frappés par un certain nombre de situations qui semblaient ne pas être couvertes par la Directive, mais qui pourraient avoir des effets environnementaux, positifs ou négatifs, selon le cas.

4.79 Certaines initiatives peuvent être en place depuis des années, voire des décennies, et avoir subi d'importantes modifications. La Directive ne précise pas de modalités pour évaluer ces initiatives.

4.80 Comme nous l'avons mentionné précédemment (voir le paragraphe 4.57), les lignes directrices de la Directive du Cabinet n'exigent qu'une seule évaluation environnementale stratégique à l'étape de l'étude d'une question par le gouvernement. Un mémoire au Cabinet, c'est-à-dire une initiative soumise à l'approbation du Cabinet, peut être suivi d'une ou de plusieurs demandes de financement au Conseil du Trésor. Et entre les deux,

beaucoup de choses peuvent arriver : l'initiative peut avoir été modifiée, de nouvelles informations permettent d'approfondir l'analyse ou l'affectation des fonds peut avoir changé. La Directive ne précise pas la façon de donner suite aux modifications apportées aux initiatives présentées et aux évaluations environnementales stratégiques qui s'y rattachent.

4.81 **Le budget fédéral — qui procède à l'évaluation?** Le budget fédéral est un recueil d'initiatives courantes et nouvelles. Le ministère fédéral des Finances a indiqué que le budget n'avait pas besoin de faire l'objet d'une évaluation selon la Directive, car les éléments qu'il contient sont soit des éléments renouvelés, qui ne sont donc pas assujettis à la Directive, soit des éléments nouveaux, qui devraient avoir été évalués par les ministères et les organismes concernés. En raison du peu d'évaluations environnementales stratégiques qui sont effectuées et des lacunes dans la mise en œuvre de la Directive, il est loin d'être certain que les effets environnementaux possibles des éléments sont pleinement évalués au moment de la préparation du budget fédéral.

Des moyens de formation accrus sont nécessaires

4.82 Sur le plan technique, certains ministères ont élaboré de bonnes directives et un bon programme de formation pour appuyer les efforts faits en faveur des évaluations environnementales stratégiques (par exemple Industrie Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Environnement Canada et Transports Canada). D'autres ont adopté une stratégie plus limitée (notamment le ministère des Finances Canada, Santé Canada, l'Agence canadienne de développement international et Pêches et Océans Canada).

4.83 Une formation et des directives sont nécessaires pour faire connaître aux gestionnaires et aux analystes politiques leurs responsabilités aux termes de la Directive et leur permettre d'acquérir les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour effectuer des évaluations environnementales stratégiques.

4.84 Étant donné que l'évaluation environnementale stratégique est un élément important du processus d'élaboration des politiques fédérales, nous nous attendions à ce que le Centre canadien de gestion (le principal centre de formation des cadres supérieurs de l'administration publique, qui fait désormais partie de l'École de la fonction publique du Canada) tienne compte de la Directive dans ses cours sur les politiques. À ce jour, les cours sur les politiques qui sont offerts par le Centre n'abordent pas l'évaluation environnementale stratégique. Et le Centre n'a pas évalué dans quelle mesure cette directive pouvait influer sur son programme.

4.85 **Recommandation.** L'École de la fonction publique canadienne devrait déterminer comment la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* pourrait être abordée dans les cours qu'elle offre aux cadres supérieurs de l'administration fédérale. À tout le moins, tous les cours sur les politiques devraient mentionner la Directive.

Réponse du gouvernement. L'École de la fonction publique du Canada (laquelle comprend l'ancien Centre canadien de gestion) a terminé une évaluation préliminaire selon laquelle jusqu'à onze cours inscrits au programme de ses centres (qui sont axés sur le leadership, l'administration publique et le perfectionnement professionnel) pourraient faire mention de la Directive — notamment six cours sur les politiques.

Ces onze cours sont les suivants : De la fonction de contrôleur moderne au Cadre de responsabilisation de gestion; Gestion intégrée du risque; Les défis de l'élaboration des politiques publiques : Un survol; Diriger les politiques publiques; Introduction à l'élaboration des politiques publiques; Introduction à la mise en œuvre des politiques publiques; Élaboration des politiques publiques — Niveau intermédiaire; Mise en œuvre des politiques publiques — Niveau intermédiaire; Acquisition de biens non nocifs pour l'environnement : Une approche de développement durable; Aliénation des biens meubles en surplus de la Couronne et recouvrement des investissements; et Politique sur les acquisitions et la gestion du matériel.

À la suite d'une évaluation finale qui sera effectuée cet automne quant à la façon dont on pourrait renvoyer à la Directive ou l'évoquer dans les cours proposés, des changements seront apportés soit au contenu des cours ou à la documentation pour s'assurer que la Directive est mentionnée ou examinée pendant l'exercice 2004-2005 dans jusqu'à onze cours. Dans certains cours, ces changements, bien que leur coût soit jugé relativement bas, pourraient dépendre de la disponibilité des fonds.

L'efficacité de cette approche sera évaluée.

Échéancier des mesures à prendre : Mars 2005

Conclusion

4.86 La première Directive a été publiée par le Cabinet il y a déjà 14 ans. Les résultats de notre vérification, dans leur ensemble, permettent de croire que la plupart des ministères n'ont pas pris des mesures sérieuses pour appliquer la Directive. Nous avons relevé des lacunes importantes dans son application et certains ministères commençaient à peine à instaurer des éléments d'un système de gestion au cours de notre vérification. Un seul ministère parmi les trois vérifiés a réalisé des progrès satisfaisants à l'égard des engagements en matière d'évaluation environnementale stratégique pris dans sa stratégie de développement durable.

4.87 Les trois ministères vérifiés en profondeur (Agriculture et Agroalimentaire Canada, Industrie Canada et Transports Canada) n'ont effectué qu'un nombre limité d'évaluations environnementales stratégiques. Et aucune de ces évaluations ne couvrait tous les principaux éléments qui, selon nos attentes, auraient dû l'être. En outre, aucun des ministères n'a été en mesure de démontrer qu'il avait effectué un examen préalable (ou une évaluation préliminaire) pour toutes les initiatives qui ont été soumises à

l'approbation des ministres ou du Cabinet en vue de déterminer si une évaluation environnementale stratégique était nécessaire.

4.88 À l'heure actuelle, l'application de la Directive ne permet pas d'obtenir l'assurance que les questions environnementales sont systématiquement évaluées. Ainsi, les ministres et le Cabinet ne disposent peut-être pas d'information suffisante pour prendre des décisions éclairées sur les politiques, les programmes et les plan proposés. Quant aux initiatives qui pourraient avoir des effets environnementaux importants, la Directive est très précise à ce sujet. Les ministères et les organismes doivent appliquer celle-ci aux initiatives qui seront présentées au Cabinet ou aux ministres pour approbation.

4.89 Ces différences dans l'application de la Directive s'expliquent principalement de la façon suivante : engagement insuffisant de la haute direction en faveur de la Directive, manque de prise en charge et d'appui des organismes centraux, intégration limitée dans les processus décisionnels et évaluation limitée des impacts, manque de transparence dans l'application de la Directive, lignes directrices incomplètes et moyens de formation inégaux.

4.90 Aucun ministère ni aucun organisme en particulier ne s'est vu confier la responsabilité et l'autorité requises pour assurer la surveillance globale de la conformité à la Directive du Cabinet. De plus, aucun ministère ni aucun organisme particulier ne s'est vu confier la responsabilité et l'autorité requises pour évaluer la qualité des évaluations et apporter des améliorations continues aux processus d'évaluation.

4.91 Cependant, nous avons noté que la haute direction de certains ministères (Industrie Canada, Transports Canada, Ressources naturelles Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international) s'était engagée à mettre en œuvre la Directive. Certains ministères ont réalisé des progrès notables dans la mise en œuvre de la Directive depuis sa révision en 1999. Nous avons relevé certaines bonnes pratiques que d'autres ministères et organismes pourraient adopter en vue d'améliorer leurs méthodes et d'instaurer les systèmes nécessaires.

4.92 Les administrateurs généraux de tous les ministères et organismes doivent veiller à ce que leur organisation mette en œuvre la Directive du Cabinet. Ils doivent aussi s'assurer que leur ministère ou organisme possède un système de gestion en vue d'appliquer la Directive comme il se doit. De plus, il faut renforcer les systèmes déjà en place afin de confier à un ministère ou à organisme particulier la responsabilité et l'autorité nécessaires pour surveiller la conformité à la Directive et veiller à ce qu'un contrôle de la qualité adéquat des évaluations soit effectué.

4.93 Ces préoccupations et les autres qui ont été recensées dans le présent chapitre doivent être réglées afin de donner l'assurance aux ministres et au Cabinet qu'ils reçoivent suffisamment d'information pour prendre des décisions éclairées. Si des améliorations ne sont pas apportées au cours des prochaines années, le gouvernement du Canada devra peut-être envisager une exigence légale d'évaluation environnementale stratégique, comme c'est le cas pour l'évaluation environnementale des projets.

À propos de la vérification

Objectifs

1. Déterminer si le gouvernement fédéral applique *la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* de 1999 (c'est-à-dire l'évaluation environnementale stratégique).

Sous-objectifs :

- 1.1 Déterminer si les ministères et organismes fédéraux retenus sont disposés à respecter les exigences liées à l'évaluation environnementale stratégique au sein de leur organisation.
- 1.2 Déterminer si les ministères et organismes fédéraux retenus gèrent les aspects clés du processus d'évaluation environnementale stratégique.
- 1.3 Déterminer si les ministères et organismes fédéraux retenus effectuent les évaluations environnementales stratégiques qui sont nécessaires.
- 1.4 Déterminer si les rôles et les responsabilités liés aux évaluations environnementales stratégiques dans l'ensemble du gouvernement sont définis et assumés par les quatre organismes centraux de l'administration fédérale.

2. Évaluer les progrès réalisés par les ministères et organismes fédéraux retenus à l'égard des engagements en matière d'évaluation environnementale stratégique, engagements qui sont formulés dans leur stratégie de développement durable ou qui s'y rattachent.

Etendue et methode

La Directive du Cabinet de 1999 s'applique à tous les ministères et organismes, mais notre vérification a été axée sur douze entités qui possèdent des mandats variés au sein des sphères économique, sociale et environnementale. Nous avons aussi examiné les rôles et les responsabilités de quatre organismes fédéraux centraux. Les résultats de nos travaux préliminaires ont présidé à la sélection des ministères et des organismes retenus pour la vérification. Ces entités ont aussi été retenues afin de donner ampleur et profondeur à notre vérification de l'application générale de la Directive au sein de l'administration fédérale.

Nous avons vérifié douze ministères et organismes afin de déterminer s'ils étaient disposés à mettre en œuvre la Directive dans leur organisation en concevant les principaux éléments d'un système de gestion liés à la reddition de comptes, au contrôle, aux directives et à la formation. Par la suite, six de ces ministères ont fait l'objet d'une vérification en vue de déterminer si des progrès ont été réalisés dans l'instauration des systèmes qui sont nécessaires pour assurer la gestion de leurs travaux d'évaluation. Enfin, trois ministères ont fait l'objet d'une vérification en vue de déterminer s'ils effectuaient les évaluations requises. Ces ministères ont été sélectionnés en fonction de nos travaux de vérification préparatoires, qui indiquaient que leurs systèmes de gestion étaient suffisamment élaborés pour permettre l'exécution de cette mission de vérification.

Les douze ministères et organismes vérifiés ainsi que les objectifs de vérification qui les concernent sont présentés au tableau 1. Chaque objectif de la vérification est aussi accompagné d'une série de critères qui ont servi à évaluer le rendement des entités. Ces critères sont présentés au tableau 2.

Au cours de notre vérification, nous avons relevé un certain nombre de bonnes pratiques en matière d'évaluation environnementale stratégique afin de souligner certains secteurs où les pratiques pourraient être améliorées par les ministères et les organismes.

En décembre 2003, le gouvernement a annoncé une réorganisation majeure de certains ministères et organismes.

- Les activités du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international liées au commerce international ont été transférées au nouveau ministère du Commerce international. Les autres activités relèvent toujours du ministère des Affaires étrangères. Il faut savoir que les résultats de notre vérification

concernent le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, non les deux nouveaux ministères.

- Le Centre canadien de gestion a été intégré, tout comme Formation et perfectionnement Canada et Formation linguistique Canada, à l'École de la fonction publique du Canada le 1er avril 2004.
- La Directive du Cabinet de 1999 a été révisée le 1er janvier 2004. La présente vérification n'a pas évalué le rendement à l'égard de la nouvelle exigence en matière de déclaration publique sur les effets environnementaux.

Certains renseignements quantitatifs utilisés dans le chapitre sont fondés sur des données qui proviennent de diverses sources fédérales ou autres. Nous sommes satisfaits de la vraisemblance de ces données, en fonction de l'usage qui en est fait dans notre chapitre. Cependant, sauf indications contraires, ces données n'ont pas été vérifiées.

Tableau 1 Couverture des ministères et des organismes par rapport aux objectifs de vérification

Ministère ou organisme fédéral	Objectifs de vérification				
	1.1	1.2	1.3	1.4	2
Agriculture et Agroalimentaire Canada	■	■	■	□	■
Agence canadienne de développement international	■	□	□	□	□
Citoyenneté et Immigration Canada	■	□	□	□	□
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international *	■	■	□	□	□
Environnement Canada	■	□	□	□	□
Ministère des Finances	■	□	□	□	□
Pêches et Océans Canada	■	■	□	□	□
Santé Canada	■	□	□	□	□
Industrie Canada	■	■	■	□	■
Ressources naturelles Canada	■	■	□	□	□
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	■	□	□	□	□
Transports Canada	■	■	■	□	□
Organismes centraux					
Centre canadien de gestion	□	□	□	■	□
Agence canadienne d'évaluation environnementale	□	□	□	■	□
Bureau du Conseil privé	□	□	□	■	□
Secrétariat du Conseil du Trésor	□	□	□	■	■

■ A été évalué par rapport à l'objectif □ N'a pas été évalué par rapport à l'objectif

*Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international possède deux mécanismes pour effectuer des évaluations environnementales stratégiques — l'un vise les négociations commerciales; l'autre, les politiques, les programmes et les plans non liés à ces négociations. La présente vérification a porté sur l'évaluation du mécanisme non lié à ces négociations. Cependant, des pratiques exemplaires qui sont rattachées au mécanisme de négociations commerciales sont utilisées comme exemples.

Tableau 2 Critères de vérification

Objectif de vérification	Critères
1.1	• Nous nous attendons à ce que les ministères et organismes fédéraux aient consigné en dossier : les rôles et responsabilités internes; les procédures internes pour recenser et contrôler les initiatives pouvant exiger une évaluation environnementale stratégique; la formation, les directives et les outils relatifs à l'évaluation environnementale stratégique.
1.2	• Nous nous attendons à ce que les ministères et les organismes fédéraux mettent en œuvre une structure redditionnelle interne (rôles et responsabilités) claire pour le processus d'évaluation environnementale stratégique. • Nous nous attendons à ce que les ministères et organismes fédéraux mettent en œuvre une procédure interne pour recenser et contrôler les initiatives pouvant exiger une évaluation environnementale stratégique. • Nous nous attendons à ce que les ministères et organismes fédéraux offrent une formation sur mesure et mettent en place des directives et des outils adaptés pour l'évaluation environnementale stratégique. • Nous nous attendons à ce que les ministères et organismes fédéraux aient vérifié l'efficacité de leur système de gestion interne pour la mise en œuvre du processus d'évaluation environnementale stratégique et l'incidence du processus d'évaluation environnementale stratégique.
1.3	• Nous nous attendons à ce que les ministères et organismes fédéraux effectuent une évaluation environnementale stratégique chaque fois que cela est requis pour une initiative et à ce qu'ils la consignent en dossier. • Nous nous attendons à ce que les ministères et organismes fédéraux effectuent des consultations concernant l'évaluation environnementale stratégique et à ce qu'ils consignent en dossier leur démarche, le cas échéant. • Nous nous attendons à ce que les ministères et organismes fédéraux effectuent des suivis de l'évaluation environnementale stratégique et à ce qu'ils consignent en dossier leur démarche, le cas échéant. • Nous nous attendons à ce que les ministères et organismes fédéraux vérifient la qualité des évaluations environnementales stratégiques qu'ils exécutent.
1.4	• Nous nous attendons à ce que les rôles et responsabilités du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor, en ce qui concerne la mise en œuvre des exigences de l'évaluation environnementale stratégique, le cas échéant, soient clairs, consignés en dossier et soient suivis. • Nous nous attendons à ce que le Centre canadien de gestion ait intégré les exigences de l'évaluation environnementale stratégique dans son programme de formation sur l'élaboration de la politique. • Nous nous attendons à ce que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ait encouragé l'application de l'évaluation environnementale stratégique au sein du gouvernement fédéral. • Nous nous attendons à ce que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ait fourni des directives et une formation, en collaboration avec d'autres ministères et organismes, en vue d'améliorer la mise en œuvre de l'évaluation environnementale stratégique.
2	• Nous nous attendons à ce que les ministères satisfassent à leurs attentes de rendement associées aux engagements en matière d'évaluation environnementale stratégique qu'ils ont pris dans leur stratégie de développement durable.

Équipe de vérification

Directeur principal : Neil Maxwell
Directeur : Richard Arseneault
Auteur : George Stuetz

Véronique Dupuis
Mathieu St-Onge
Erin Windatt

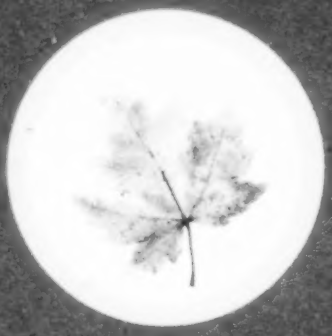
Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2004

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2004
Chapitre 1	Accords internationaux en matière d'environnement
Chapitre 2	Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement
Chapitre 3	Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau
Chapitre 4	L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes
Chapitre 5	Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture
Chapitre 6	Les pétitions en matière d'environnement

2004



Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 5

Pêches et Océans Canada —
Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Bureau du vérificateur général du Canada

2004

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 5

Pêches et Océans Canada —
Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de l'an 2004 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire — 2004 ». Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2/2004-5F
ISBN 0-662-77708-5

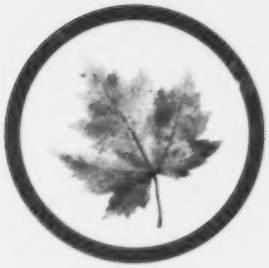
Chapitre

5

Pêches et Océans Canada

Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agrées.



Pêches et Océans Canada

Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Avant-propos

Le saumon est un élément fondamental du patrimoine canadien. Il fait vivre des familles et des collectivités entières depuis des générations. Il contribue en outre de manière importante à l'économie de la Colombie-Britannique et des provinces Maritimes. Sur les deux côtes canadiennes, la pêche récréative repose en grande partie sur le saumon. Il faut savoir que le Canada est le quatrième producteur salmonicole en importance au monde. L'élevage du saumon apporte de grands bienfaits économiques aux collectivités rurales et côtières.

Depuis les dernières années, cependant, les stocks de saumon, autant sur la côte est que sur la côte ouest du pays, sont gravement menacés; la pêche commerciale du saumon de l'Atlantique dans les provinces Maritimes est interdite depuis de nombreuses années afin de protéger l'espèce. Il a beaucoup été question des effets de la salmoniculture sur le saumon sauvage et l'environnement marin, qu'il s'agisse de l'opposition exprimée par les groupes environnementaux face aux exploitations qui utilisent des enclos en filet ou de la couverture négative par les médias.

La vérificatrice générale du Canada, le vérificateur général de la Colombie-Britannique et son homologue du Nouveau-Brunswick présentent des rapports distincts sur le saumon au Parlement et aux assemblées législatives respectives. Entre 1997 et 2000, le Bureau du vérificateur général du Canada a effectué trois vérifications axées sur le saumon du Pacifique. Cette année, il a fait un suivi de ces vérifications, en collaboration avec les deux bureaux de vérification provinciaux. Le vérificateur général de la Colombie-Britannique a examiné le rôle du gouvernement provincial dans la protection du saumon sauvage, et le vérificateur général du Nouveau-Brunswick a étudié les exploitations salmonicoles de la province.

Pêches et Océans Canada est chargé de veiller à la protection du saumon et de son habitat et, au sein de l'administration fédérale, le Ministère est le principal organisme chargé du développement de l'aquaculture. Les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick ont grandement favorisé le développement aquacole sur leur territoire. En Colombie-Britannique, divers ministères provinciaux sont chargés d'administrer les terres et les ressources naturelles de manière à assurer la pérennité du saumon sauvage.

Au cours de ces trois vérifications simultanées, nos bureaux ont appliqué conjointement certains procédés de vérification et échangé des informations régulièrement. Cela nous a permis de mieux faire en réduisant le double-emploi, et de mieux situer et comprendre les enjeux.

Le saumon sauvage et son habitat

Toute politique vise à définir les contours d'un cadre commun destiné à guider les décisions et les actions. La politique canadienne visant le saumon et son élevage devrait établir des objectifs clairs pour la gestion à la fois du saumon sauvage et du saumon d'élevage, ainsi que de leur influence réciproque. À l'échelon fédéral, Pêches et Océans Canada s'efforce depuis l'an 2000 de terminer la rédaction de la Politique concernant le saumon sauvage, qui vise à protéger la diversité génétique et l'habitat de cette espèce. Les acteurs dans le dossier ont demandé que la rédaction de la politique soit terminée. Cette politique permettrait de préciser les modalités de mise en œuvre des mesures de conservation et de gestion des pêches. À l'échelon provincial, la Colombie-Britannique n'a pas de projet politique clairement formulé ni de stratégie prioritaire pour assurer la pérennité du saumon sauvage.

Deux des trois vérifications ont permis de recenser des lacunes dans la mise en œuvre des politiques. C'est ainsi que Pêches et Océans Canada n'a jamais fait rapport sur l'état de conservation des habitats du poisson au Canada ni évalué l'efficacité de sa Politique de gestion de l'habitat du poisson. Ces questions demeurent des défis de taille pour le Ministère. De même, l'information communiquée par les ministères et les organismes de la Colombie-Britannique concernant les résultats obtenus en matière de protection du saumon sauvage est fragmentaire.

La salmoniculture

Les trois vérifications ont signalé un manque de coordination entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux. En dépit d'une multitude de comités, d'ententes et de protocoles signés entre les deux provinces et le gouvernement fédéral, des problèmes persistent. Par exemple, on s'inquiète des délais dans le processus d'approbation des demandes de sites aquacoles, qui est un volet clé de la réglementation de la salmoniculture.

Les trois vérifications ont aussi permis de constater qu'il y avait de graves lacunes dans les connaissances scientifiques sur les effets possibles de l'élevage du saumon. La Politique de Pêches et Océans Canada en matière d'aquaculture comporte un engagement clair en vue d'assurer un développement durable de l'aquaculture. Au moment de l'évaluation des demandes de sites aquacoles, le Ministère doit faire appel à des critères scientifiques plus crédibles, ce qui garantirait que les sites soient situés en des lieux appropriés. Il a aussi éprouvé de la difficulté à évaluer les effets environnementaux cumulatifs de la salmoniculture sur les stocks de saumon sauvage. En outre, il doit déterminer comment contrôler les rejets de substances nocives en provenance d'exploitations salmonicoles. Le saumon sauvage et son habitat sont toujours sensibles aux effets éventuels de l'élevage du saumon.

Au Nouveau-Brunswick, les vérificateurs ont constaté que les intervenants dans ce dossier ne possédaient pas encore de projet politique commun pour contribuer à une aquaculture durable — la province ne dispose donc pas

d'une stratégie d'ensemble à l'égard du développement de l'aquaculture et de la gestion des principaux risques. Qui plus est, il y a des lacunes à la fois dans la surveillance des exploitations aquacoles et dans l'application des mesures destinées à faire respecter la loi. Par exemple, le gouvernement provincial n'exerce pas une surveillance adéquate pour s'assurer que les aquaculteurs respectent les conditions associées à leur bail ou à leur permis d'aquaculture. Contrairement à la Colombie-Britannique, la province du Nouveau-Brunswick ne surveille pas les évasions de saumons d'élevage, qui ne doivent pas être obligatoirement déclarées.

Dans son cadre stratégique sur la salmoniculture, la Colombie-Britannique recommande la réimplantation d'un certain nombre de sites qui sont mal situés ainsi que la mise en œuvre de nouveaux critères de sélection des emplacements. Toutefois, de grandes questions ne sont toujours pas réglées. Les critères de sélection des sites de la Colombie-Britannique, tout comme les décisions prises par le Nouveau-Brunswick au sujet des emplacements, sont fondés sur des données scientifiques qui sont loin d'être complètes.

Besoin urgent d'actions concertées

Les inquiétudes concernant le saumon et son élevage ne datent pas d'hier, et l'on essaie depuis longtemps d'améliorer l'état des populations de saumon et de leurs habitats. Mais les progrès tardent à venir. Entre-temps, certaines populations de saumon sont en grande difficulté, on assiste à une diminution des habitats et l'on ne connaît pas les effets à long terme de la salmoniculture sur les ressources naturelles ou l'environnement.

Il faut de toute urgence mener des actions concertées si l'on veut assurer la durabilité des pêches du saumon et de la salmoniculture. Il est aussi impératif que la solution fasse intervenir plusieurs pouvoirs publics. En effet, la collaboration entre les divers organismes au sein de chacune des administrations publiques et entre les administrations est essentielle. Nous demandons instamment à nos administrations respectives de prendre immédiatement les mesures qui s'imposent en ce qui a trait à ces questions importantes.

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Johanne Gélinas,
Commissaire à l'environnement et au développement durable

Wayne Strelioff, FCA
Vérificateur général de la Colombie-Britannique

Daryl Wilson, FCA
Vérificateur général du Nouveau-Brunswick

Le chapitre intitulé « Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture » est affiché sur le site Web du Bureau du vérificateur général du Canada (www.oag-bvg.gc.ca). Pour obtenir un exemplaire du chapitre, veuillez communiquer avec :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario) K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

Le rapport intitulé *Salmon Forever: An Assessment of the Provincial Role in Sustaining Wild Salmon* est affiché sur le site Web du Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique (www.bcauditor.com). Pour obtenir un exemplaire du rapport, veuillez communiquer avec :

Office of the Auditor General of British Columbia
8 Bastion Square
Victoria (Colombie-Britannique) V8V 1X4

Téléphone : (250) 387-6803 ou 1 800 663-7867
Télécopieur : (250) 387-1230

Le rapport intitulé *La salmoniculture au Nouveau-Brunswick* est affiché sur le site Web du Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick (www.gnb.ca/OAG-BVG/Index.htm). Pour obtenir un exemplaire du rapport, veuillez communiquer avec :

Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick
6e étage, Place Carleton
520, rue King
Case postale 758
Fredericton (Nouveau-Brunswick) E3B 5B4

Téléphone : (506) 453-2243
Télécopieur : (506) 453-3067
Courriel : www.oag@gnb.ca

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

L'importance du saumon de l'Atlantique, du saumon du Pacifique et de la salmoniculture au Canada 3

Ce que nous avons constaté dans nos rapports antérieurs 4

La conservation et la protection du saumon sauvage et de son habitat et la réglementation de la salmoniculture sont des compétences partagées 4

Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 6

La gestion et la protection du saumon 6

La Politique concernant le saumon sauvage n'est pas encore finalisée 6

Certaines populations de saumon sont en difficulté 7

Il faut agir avec célérité pour protéger les populations de saumon sauvage affaiblies 8

Remise en question du rôle des écloseries dans la mise en valeur du saumon 9

L'allocation des pêches et les consultations demeurent problématiques dans le secteur de la pêche au saumon 10

L'information sur les stocks de saumon du Pacifique et leur habitat 11

L'information sur les stocks de saumon du Pacifique et leur habitat reste fragmentaire 11

La gestion et la protection de l'habitat du saumon 12

Des études menées par le Ministère soulèvent des doutes quant à la réalisation d'un gain net en habitat 12

Le Parlement reçoit des informations fragmentaires sur le rendement du Ministère pour ce qui est de la réalisation des objectifs de la Politique de gestion de l'habitat du poisson 14

Une stratégie rationalisée et axée sur les risques est nécessaire 14

Des progrès limités dans les activités de planification visant l'habitat du poisson, à l'échelon de la collectivité 15

La salmoniculture 16

Le Ministère a instauré une Politique en matière d'aquaculture 16

Les effets possibles de l'aquaculture sur les écosystèmes 17

Il existe d'importantes lacunes dans les connaissances scientifiques concernant les effets possibles de la salmoniculture sur l'environnement 17

Il est impératif de dégager des priorités et de coordonner la recherche scientifique 19

Réglementer la salmoniculture 20

Le Ministère a de la difficulté à évaluer les effets cumulatifs de la salmoniculture sur l'environnement 20

Il faut établir des critères de sélection crédibles pour évaluer les projets salmonicoles 21

Il y a des retards dans les évaluations environnementales 22

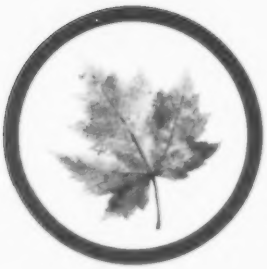
Il faut améliorer la surveillance pour prévenir la destruction d'habitats 23

Absence de progrès pour lutter contre les rejets de substances nocives 24

Il faut mettre en œuvre un programme national sur la santé des animaux aquatiques 25

Conclusion 25

À propos de la vérification 28



Pêches et Océans Canada

Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Points saillants

5.1 Nous ne sommes pas satisfaits, dans l'ensemble, des progrès réalisés par Pêches et Océans Canada pour donner suite aux recommandations formulées dans les vérifications effectuées en 1997, en 1999 et en 2000. Bien qu'il y ait abondance dans plusieurs stocks, certains stocks de saumon de l'Atlantique et de saumon du Pacifique sont en grande difficulté. Nous avons encore recensé des lacunes importantes dans la gestion des risques.

- Le Ministère n'a pas encore terminé la rédaction de la Politique concernant le saumon sauvage, qui établirait des objectifs et des principes directeurs clairs. La Politique permettrait aussi de concilier les facteurs biologiques, économiques et sociaux, pour ce qui est de la gestion des pêches et de la ressource, de la protection de l'habitat et de la mise en valeur du saumon.
- Les informations sur les stocks de saumon et leur habitat comportent des lacunes, tout comme les connaissances scientifiques sur les effets possibles de la salmoniculture sur les écosystèmes aquatiques.
- Il y a des faiblesses dans les processus réglementaires d'approbation, de mise en application des lois et de surveillance visant les exploitations salmonicoles. Cela concerne notamment l'approbation des demandes de sites aquacoles, l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs et la surveillance des exploitations salmonicoles en vue de prévenir la destruction d'habitats.
- Il y a un manque de coordination entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux dans les domaines de la gestion de l'habitat du poisson, des activités de recherche, de l'approbation des demandes de sites aquacoles et de la mise en commun de l'information.

Contexte et autres observations

5.2 Le saumon de l'Atlantique et le saumon du Pacifique font partie intégrante de la vie des habitants des côtes est et ouest du pays. Ils apportent une large gamme d'avantages économiques, sociaux et culturels à tous les Canadiens. Il est primordial de préserver la diversité biologique et l'abondance des stocks de saumon, qui font partie de la spécificité du patrimoine canadien.

5.3 La gestion du saumon et de ses pêches est très complexe. Cela est attribuable à divers facteurs : la biologie et le comportement du saumon; le grand nombre de stocks; la rivalité entre les demandes des organisations écologiques, des Premières nations, des pêcheurs commerciaux, des

collectivités des sports et loisirs et des autres intervenants ainsi que la diversité d'intérêts de ces groupes; les négociations des traités avec les Premières nations, qui sont en cours; l'évolution des conditions climatiques et océaniques; les modifications de l'habitat du saumon sauvage. En outre, la *Loi sur les espèces en péril*, qui vient d'entrer en vigueur, prévoit de nouvelles obligations en matière de protection.

5.4 En vertu de la *Loi sur les pêches*, Pêches et Océans Canada a la responsabilité et le pouvoir légal d'assurer la protection du saumon et de son habitat. Par ailleurs, le Ministère est le principal organisme fédéral chargé du développement de l'aquaculture. En Colombie-Britannique, la protection et la conservation du saumon sauvage et de son habitat relèvent d'une compétence partagée entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux. Au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, l'administration fédérale et la province concernée sont chargées ensemble de réglementer la salmoniculture.

5.5 Par le passé, nous avons effectué trois vérifications sur la gestion du saumon du Pacifique. En 1997, nous avions constaté que les stocks de saumon du Pacifique et leur habitat étaient menacés. En 1999, nous avions constaté que les pêches du saumon du Pacifique éprouvaient de graves problèmes. La surpêche, la perte d'habitats et d'autres facteurs menaçaient la durabilité des pêches. En 2000, nous avions constaté dans notre rapport que Pêches et Océans Canada ne s'acquittait pas pleinement des obligations que lui impose la *Loi* de protéger les stocks de saumon sauvage du Pacifique et leur habitat contre les effets de la salmoniculture.

5.6 En 2003, nous sommes retournés au Ministère afin de mesurer les progrès qu'il avait réalisés pour ce qui est de conserver et de protéger les stocks de saumon et leur habitat, d'assurer l'exploitation durable des pêches de saumon et de réglementer la salmoniculture en Colombie-Britannique. Nous avons aussi examiné les activités salmonicoles au Nouveau-Brunswick ainsi que l'état actuel des stocks de saumon de l'Atlantique dans les provinces Maritimes.

5.7 Sur fond de contraintes budgétaires, le Ministère a mené à bien son Projet d'évaluation ministérielle et d'ajustement, qui visait à évaluer l'ensemble de ses politiques, de ses programmes et de ses activités, au cours de notre mission de vérification. En outre, il s'est employé à évaluer toutes ses dépenses afin d'accroître son efficience et de moderniser ses processus de gestion et de planification financière. Ces initiatives devraient se traduire par l'adoption d'une méthode de gestion davantage axée sur les risques dans des secteurs comme l'évaluation des stocks, l'habitat et l'aquaculture. Nous n'avons pas vérifié ces activités.

Réaction du Ministère. Pêches et Océans Canada accepte toutes nos recommandations et a répondu individuellement à chacune d'elles. Les réponses, y compris les mesures que prend le Ministère ou qu'il compte prendre, sont insérées dans le chapitre.

Introduction

L'importance du saumon de l'Atlantique, du saumon du Pacifique et de la salmoniculture au Canada

Le saviez-vous?

Il y a sept espèces de saumon du Pacifique en Amérique du Nord :

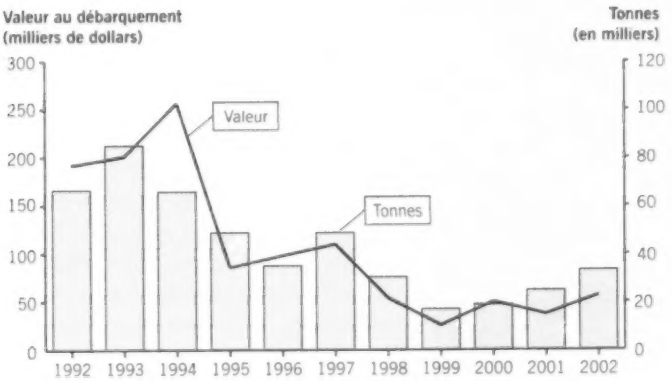
- le saumon rose (le plus abondant)
- le saumon coho*
- le saumon kéta
- le saumon rouge
- le saumon quinnat*
- la truite fardée
- le saumon arc-en-ciel

* également élevé dans des exploitations salmonicoles

5.8 Le saumon de l'Atlantique et le saumon du Pacifique sont importants pour les Canadiens. Les diverses espèces de saumon du Pacifique font partie intégrante de la vie des habitants de la côte ouest du pays, où elles continuent d'apporter une large gamme d'avantages économiques, sociaux et culturels. Le saumon de l'Atlantique et le saumon du Pacifique sont à la base de l'alimentation des peuples autochtones. La protection des stocks de saumon et de leur habitat s'avère donc une étape importante dans la préservation de cette composante exceptionnelle du patrimoine canadien.

5.9 Le saumon du Pacifique est pêché par les Premières nations ainsi que par les pêcheurs commerciaux et sportifs. Divers facteurs, notamment des mesures de conservation et la baisse des prix, ont fait chuter de manière importante les prises commerciales de saumon sauvage du Pacifique entre 1992 et 2002 (voir la pièce 5.1).

Pièce 5.1 **Débarquements commerciaux de saumon sauvage du Pacifique, 1992-2002**



Source : Pêches et Océans Canada

Un pêcheur autochtone s'apprête à capturer un saumon avec un harpon.

Source : Pêches et Océans Canada

Un navire de la flotte de pêche commerciale

Source : Pêches et Océans Canada

5.10 Le nombre de saumons sauvages de l'Atlantique qui retournent frayer dans les cours d'eau des provinces Maritimes a chuté. Au Nouveau-Brunswick, la pêche commerciale du saumon sauvage de l'Atlantique est complètement fermée depuis 1985.

5.11 Le Canada est le quatrième producteur salmonicole en importance dans le monde, derrière la Norvège, le Chili et le Royaume-Uni. La production canadienne est surtout le fait de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick. En 2002, ces deux provinces ont produit environ 128 800 tonnes de saumon d'élevage, comparativement à environ 29 800 tonnes en 1992. On compte environ 121 sites salmonicoles en

Colombie-Britannique et près de 96 au Nouveau-Brunswick. En 2002, l'industrie salmonicole a estimé qu'elle avait contribué à la création d'environ 7 000 emplois directs ou indirects dans ces deux provinces. En Colombie-Britannique, la salmoniculture est surtout constituée du saumon de l'Atlantique (dans une proportion d'environ 85 p. 100); il y a aussi des élevages de saumon du Pacifique (quinnat et coho). Au Nouveau-Brunswick, il n'y a que des élevages de saumon de l'Atlantique, qui sont concentrés dans la baie de Fundy. La majeure partie de la production canadienne est destinée à l'exportation.

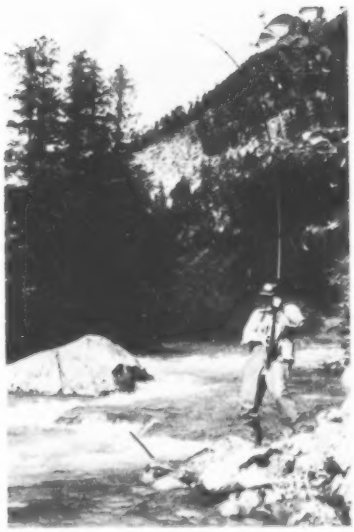
Ce que nous avons constaté dans nos rapports antérieurs

Stocks — Populations d'une espèce de saumon qui sont regroupées à des fins de gestion.

5.12 Au cours des sept dernières années, nous avons effectué trois vérifications sur la gestion du saumon du Pacifique. En 1997, nous avions constaté dans notre rapport que les stocks de saumon du Pacifique et leur habitat étaient menacés. La capacité du Canada de maintenir le niveau d'abondance et la diversité du saumon du Pacifique était douteuse, compte tenu des divers facteurs qui influençaient la survie du saumon et qui, pour une bonne part, étaient hors de son contrôle. Pêches et Océans Canada avait certes rétabli d'importants stocks de saumon, mais d'autres étaient en déclin. La perte d'habitats pouvait avoir contribué à ce déclin. Cependant, le Ministère n'avait pas préparé de rapport d'état global en vue d'évaluer les répercussions de la perte d'habitats sur le saumon.

5.13 En 1999, nous avions constaté que les pêches du saumon du Pacifique étaient en grande difficulté. La surpêche, la perte d'habitats et d'autres facteurs menaçaient la durabilité des pêches. Ainsi, une crise de gestion assombrissait l'avenir des pêches du saumon.

5.14 En 2000, nous avions constaté que le Ministère ne s'acquittait pas pleinement des obligations que lui impose la loi de protéger les stocks de saumon sauvage du Pacifique et leur habitat contre les effets de la salmoniculture. Nous avions aussi constaté que la salmoniculture risquait d'exercer davantage de pression sur les stocks de saumon sauvage, surtout si elle prenait de l'expansion.



Les pêcheurs à la ligne font partie d'un grand groupe de pêcheurs sportifs.

Source : Pêches et Océans Canada

La conservation et la protection du saumon sauvage et de son habitat et la réglementation de la salmoniculture sont des compétences partagées

5.15 En vertu de la *Loi sur les pêches*, Pêches et Océans Canada a la responsabilité et le pouvoir légal d'assurer la protection du saumon et de son habitat. Le Ministère est aussi le principal organisme fédéral chargé du développement de l'aquaculture. En 2000, le Ministère a créé le Bureau de l'aquaculture durable afin d'harmoniser les politiques et les programmes avec les initiatives aquacoles fédérales. En 2001, le Ministère a rendu publique sa deuxième stratégie de développement durable pour 2001-2003.

5.16 En Colombie-Britannique, les processus décisionnels concernant l'aménagement du territoire et des ressources hydriques relèvent généralement de la province. Depuis 1997, le gouvernement fédéral et la province ont conclu des ententes en vue de régler les problèmes qui touchent

les pêches du saumon du Pacifique et d'améliorer la coordination des mesures de protection de son habitat.

5.17 L'administration fédérale et les provinces, ensemble, ont la responsabilité de réglementer les activités aquacoles. Aux termes des protocoles d'entente bilatéraux sur le développement de l'aquaculture signés en 1988 avec la Colombie-Britannique et en 1989 avec le Nouveau-Brunswick, les provinces sont les principaux responsables de la gestion et du développement de l'aquaculture, en concertation avec Pêches et Océans Canada. Le Ministère a la responsabilité de réglementer certaines activités, y compris de mener des évaluations environnementales et de veiller à ce que tous les sites soient conformes aux exigences prévues par la *Loi sur les pêches*. Jusqu'au 28 mars 2004, il était aussi chargé de l'application de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, qui relève depuis de Transports Canada. Aux termes de sa Stratégie fédérale de développement de l'aquaculture de 1995, le Ministère doit aussi veiller à ce que ses initiatives visant à développer l'aquaculture soient conformes au principe du développement durable.

5.18 L'aquaculture fait intervenir, directement ou indirectement, un grand nombre de ministères et organismes fédéraux. Ainsi, la mise en application de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*, qui porte sur le rejet de substances nocives, a été confiée à Environnement Canada, par la voie d'un protocole d'entente signé en 1985. Cependant, le ministre des Pêches et des Océans répond, devant le Parlement, de tous les articles de la *Loi sur les pêches*.

Substances nocives — Toute substance qui a pour effet de dégrader ou d'altérer la qualité de l'eau.

Objet de la vérification

5.19 Notre suivi a surtout porté sur les mesures prises par Pêches et Océans Canada pour donner suite aux principales observations et aux recommandations formulées dans les chapitres 28, 20 et 30 de nos rapports de 1997, de 1999 et de 2000 respectivement. Notre objectif était de mesurer les progrès réalisés par le Ministère pour ce qui est de conserver et de protéger les stocks de saumon et leur habitat, d'assurer l'exploitation durable des pêches de saumon et de réglementer la salmoniculture en Colombie-Britannique. Nous avons aussi examiné les activités salmonicoles au Nouveau-Brunswick ainsi que l'état actuel des stocks de saumon de l'Atlantique dans les provinces Maritimes. Pour obtenir un complément d'information sur notre vérification, veuillez consulter la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

5.20 Au moment de nos travaux, le Ministère était aux prises avec d'importantes contraintes budgétaires. Il a mené à bien son Projet d'évaluation ministérielle et d'ajustement, qui visait à évaluer l'ensemble de ses politiques, de ses programmes et de ses activités. Il étudiera les mesures à prendre pour renouveler ses politiques et ses programmes, renforcer ses méthodes de gestion et respecter les budgets actuels.

Observations et recommandations

La gestion et la protection du saumon

Pour pondre ses œufs, le saumon a besoin d'une eau claire et d'un lit de gravier propre afin que ses œufs puissent éclore en toute sécurité et devenir des alevins.

Source : Pêches et Océans Canada

La Politique concernant le saumon sauvage n'est pas encore finalisée

5.21 En 1997, nous recommandions au Ministère de préciser dans quelle mesure il comptait appliquer les pratiques de durabilité et de diversité génétique à la gestion des stocks individuels de saumon du Pacifique et à leur habitat. Nous recommandions aussi au Ministère d'élaborer, dans ses plans de gestion des pêches, des objectifs et des cibles opérationnels plus explicites visant les stocks de saumon. En 1999, nous recommandions au Ministère d'adopter le principe de précaution dans la gestion de la pêche au saumon en établissant des niveaux de capture et des unités de conservation (groupes composés d'une population ou de plusieurs).

5.22 Chaque espèce de saumon sauvage du Pacifique comprend divers groupes génétiques distincts, qui sont adaptés à des conditions d'alevinage et de frai différentes. Préserver la diversité biologique et l'abondance des stocks de saumon est essentiel à la préservation de cette ressource.

5.23 En 2000, nous avions constaté dans notre rapport que le Ministère avait rendu publique l'ébauche de sa Politique concernant le saumon sauvage, à des fins de consultation, et qu'il comptait achever la rédaction de la Politique au printemps 2001. Cette politique devait proposer un cadre pour définir les objectifs de conservation du saumon sauvage. Elle devait aussi établir une orientation générale visant la gestion des pêches et de la ressource, la protection de l'habitat et la mise en valeur du saumon. Toutefois, la Politique n'était toujours pas prête au moment de rédiger notre rapport, au milieu de 2004.

5.24 Le Ministère prévoit désormais terminer la rédaction de cette politique en décembre 2004. Il a expliqué qu'il lui a fallu plus de temps en raison de la nécessité d'effectuer des examens internes approfondis sur des questions précises, notamment les suivantes :

- déterminer le niveau de diversité génétique nécessaire pour assurer la conservation du saumon;
- évaluer les incidences de la nouvelle *Loi sur les espèces en péril*;
- élaborer un processus ouvert et transparent en vue d'étudier, outre les facteurs biologiques, les facteurs sociaux et économiques;
- mener à terme les consultations auprès des intervenants dans ce dossier.

5.25 Cette politique n'a que trop tardé. Les parties intéressées ont demandé que la rédaction de la politique soit achevée afin que les modalités de mise en œuvre des mesures de conservation et de gestion de la pêche soient précisées. L'incertitude quant à la façon de mesurer la diversité génétique et de concilier les facteurs biologiques, sociaux et économiques entrave encore le processus décisionnel au sein du Ministère.

5.26 Ainsi, le Ministère a mené un examen d'après-saison de la gestion de la pêche au saumon rouge du fleuve Fraser pour 2002. Selon cet examen, il n'y a pas d'objectifs clairs à l'égard de la conservation du saumon sauvage. Il n'y a

pas non plus de consensus sur les unités de conservation, les objectifs d'échappée (nombre de saumons non capturés par les pêches qui peuvent ainsi retourner à leur cours d'eau d'origine pour frayer) ou les niveaux de risque acceptables pour la gestion des pêches. Nous avons aussi constaté que le Plan de gestion intégrée des pêches de 2003 du Ministère ne comportait pas un cadre de gestion des risques fondé sur des données scientifiques ni une analyse détaillée des risques liés aux méthodes de gestion. Il ne présentait pas non plus les avantages socio-économiques, ni les objectifs à long terme d'échappée.

5.27 Au moment de nos travaux, le Ministère était encore à définir les principes et les directives opérationnelles visant la gestion des ressources et de l'habitat et la mise en valeur du saumon, et à établir des unités de conservation.

5.28 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait finaliser la Politique concernant le saumon sauvage en vue de définir des objectifs de conservation et de donner une orientation en matière de gestion des pêches, de protection de l'habitat et de mise en valeur du saumon.

Réponse du Ministère. Pêches et Océans Canada achève l'ébauche de la Politique concernant le saumon sauvage. Lorsqu'elle aura été examinée et approuvée à l'échelle régionale et nationale, cette ébauche fera l'objet d'une consultation et recevra l'approbation du Ministère. La Politique sera publiée dès que possible par la suite.

Certaines populations de saumon sont en difficulté

5.29 Certains indices donnent à penser que la montaison de certains stocks de saumon du Pacifique dans certaines régions de la Colombie-Britannique en 2003 a été bonne. Malgré cela, la conservation d'un certain nombre de populations de saumon du Pacifique et de saumon de l'Atlantique est toujours l'objet de préoccupations. Il y a des inquiétudes quant aux risques qui pèsent sur la diversité biologique du saumon. Entre-temps, faute d'informations complètes, il est impossible d'effectuer une évaluation précise de l'état des stocks de saumon du Pacifique.

5.30 Certains stocks de saumon du Pacifique sont en difficulté. Par exemple, en mai 2002, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) a désigné la population du saumon coho de l'intérieur de la rivière Thompson comme étant une espèce en voie de disparition. En octobre de la même année, à la suite d'une évaluation d'urgence, le Comité désignait les populations de saumon rouge du lac Cultus et du lac Sakinaw comme des espèces en voie de disparition. En mai 2003, il confirmait leur statut.

5.31 Sur la côte est du pays, on constate que les stocks de saumon de l'Atlantique sont en déclin constant depuis les 20 à 25 dernières années. Les pluies acides, la perte d'habitats, le taux de mortalité en mer et la surpêche sont des facteurs de ce déclin. Du fait que, de manière persistante, les stocks de saumon de plusieurs zones des Maritimes demeuraient en deçà des cibles fixées par le Ministère pour leur conservation, on a interdit la pêche commerciale du saumon de l'Atlantique il y a environ 20 ans dans la région.

Le saviez-vous?

Nombre de cours d'eau dans les provinces Maritimes où l'on signale la présence de saumons de l'Atlantique : **plus de 150**

Les populations de l'arrière-baie de Fundy se trouvent dans une situation critique (on estime que le nombre de saumons sauvages de l'Atlantique adultes dans les 33 rivières de l'arrière-baie de Fundy était inférieur à 200 en 2003); en 2001, elles étaient toutes désignées comme des espèces en voie de disparition. Elles sont désormais inscrites dans la *Loi sur les espèces en péril*. Le Ministère a préparé une stratégie de rétablissement de ces populations, mais il faudra sans doute attendre jusqu'en 2015 au moins avant qu'elle porte ses fruits.

Il faut agir avec célérité pour protéger les populations de saumon sauvage affaiblies

5.32 En 1999, nous recommandions au Ministère d'établir des mesures adéquates dans les plans de gestion des pêches pour protéger les stocks en péril et de veiller à ce que ces plans comprennent des plans officiels de rétablissement des stocks en péril. À la suite de notre vérification de 1999, le Ministère a adopté diverses mesures pour protéger les stocks affaiblis, surtout la réduction des possibilités de pêche et des taux de prises.

5.33 Le 5 juin 2003, la plupart des dispositions de la *Loi sur les espèces en péril* sont entrées en vigueur. En vertu de ce texte de loi, le Ministère est tenu d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de rétablissement ainsi que des plans d'action et des plans de gestion et de désigner l'« habitat essentiel », c'est-à-dire l'habitat nécessaire à la survie ou au rétablissement des espèces aquatiques inscrites dans la *Loi*. Depuis le 1er juin 2004, c'est un délit de tuer un individu d'une espèce qui est inscrite dans la *Loi*, de lui nuire, de le harceler ou de le capturer.

5.34 Environnement Canada est le ministère chargé de l'application de la *Loi sur les espèces en péril*. Lorsque le gouvernement fédéral reçoit une évaluation concernant une espèce sauvage de la part du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada, le ministre de l'Environnement est tenu d'intégrer un rapport dans le registre public de la *Loi sur les espèces en péril* dans les 90 jours. Ce rapport, appelé « énoncé de réaction », décrit la façon dont le Ministre a l'intention de donner suite à l'évaluation et définit un calendrier d'action. Dans les neuf mois suivant la réception de l'évaluation, le gouverneur en conseil peut confirmer l'évaluation et inscrire l'espèce sur la liste des espèces sauvages en péril de la *Loi*, décider de ne pas inscrire l'espèce ou renvoyer la question au Comité pour obtenir un complément d'information ou des précisions.

5.35 Bien que le Comité ait désigné les populations de saumon rouge du lac Cultus et du lac Sakinaw comme des espèces en voie de disparition en octobre 2002 et qu'il ait confirmé leur statut en mai 2003, le ministre de l'Environnement n'a reçu officiellement ces évaluations et ne les a intégrées dans le registre public de la *Loi* qu'en janvier 2004. Le Ministre a publié les énoncés de réaction pour ces stocks en avril 2004. Le 21 avril 2004, le gouverneur en conseil accusait officiellement réception des évaluations. Une décision sur l'inscription ou non de ces espèces dans la *Loi* devrait être prise dans les neuf mois suivant cette date.

5.36 Entre-temps, ces stocks sont au plus bas. Ainsi, le nombre moyen de saumons rouges qui sont retournés frayer dans le lac Sakinaw de 1997 à 2002 est d'environ 80. Par conséquent, la population est sérieusement menacée de disparition et elle est en outre vulnérable face aux braconniers, aux prédateurs, à la perte d'habitat, à la baisse des niveaux d'eau et même, dans une certaine mesure, à la pêche. Si l'on n'agit pas avec diligence, ces stocks pourraient diminuer à des niveaux encore plus proches de ceux entraînant la disparition de l'espèce.

5.37 Trois populations de saumon du Pacifique ont d'ores et déjà été désignées comme des espèces en voie de disparition. On prévoit que d'autres populations de saumon du Pacifique le seront aussi. Le Ministère doit prendre des mesures, dans les meilleurs délais, pour ne pas se voir dans l'obligation de désigner d'autres populations de saumon comme des espèces en voie de disparition ou de les inscrire sur la liste des espèces en péril. Il est primordial que les plans de gestion des pêches comportent des mesures et des plans officiels destinés à protéger les populations de saumons affaiblies. Il est tout aussi primordial que l'application de la Politique concernant le saumon sauvage du Ministère soit harmonisée avec celle de la *Loi sur les espèces en péril*.

Remise en question du rôle des écloseries dans la mise en valeur du saumon

5.38 Le Programme de mise en valeur des salmonidés est un programme phare de la région du Pacifique du Ministère. Le budget du Programme s'est élevé à environ 25 millions de dollars en 2003-2004, dont 17 millions consacrés aux écloseries. Le Ministère fait fonctionner ce programme en collaboration avec quelque 10 000 bénévoles et gardiens de cours d'eau. Le Programme finance la restauration des habitats, des activités d'information, d'éducation du public et de participation des Premières nations, ainsi que des activités de recherche liées à la mise en valeur.

Un alevin de saumon qui a été élevé dans une écloserie

Source : Pêches et Océans Canada

5.39 Les écloseries de saumon sont un volet important du programme de la région du Pacifique. Ces projets permettent le relâchement d'environ 600 millions de saumoneaux dans les cours d'eau par an. Les saumoneaux sont relâchés dans le milieu naturel surtout à des fins de pêche commerciale et sportive. Le Ministère estime que les saumons d'écloserie représentent environ 20 p. 100 de toutes les prises de saumon en Colombie-Britannique.

5.40 En 1986, nous nous inquiétions des écloseries de saumon. Nous recommandions à Pêches et Océans Canada d'évaluer les coûts et avantages réels des principaux volets du Programme de mise en valeur des salmonidés, puis d'en faire rapport. Depuis 1977, les activités de mise en valeur du saumon ont servi à rétablir les stocks en vue de préserver les possibilités de pêche et d'en créer de nouvelles. Une évaluation menée par le Ministère en 1994 a permis de constater que la mise en valeur de l'espèce devait être conciliée avec la conservation du saumon sauvage; plus particulièrement, les stocks de saumon sauvage doivent être protégés contre les effets néfastes éventuels des stocks de saumon d'écloserie. Depuis 1994, il n'y a eu aucune évaluation globale de l'efficacité des écloseries de saumon.

Saumon d'écloserie — Diverses espèces de saumon du Pacifique sont élevées en écloserie. Les œufs sont prélevés sur des saumons femelles, fécondés avec la laitance des mâles, puis incubés dans des conditions soigneusement contrôlées. Les jeunes sont élevés dans des bassins, puis les alevins sont relâchés pour migrer jusqu'à la mer.

5.41 Le saumon d'écloserie diffère du saumon sauvage. Selon le Ministère, le saumon d'écloserie pourrait nuire au saumon sauvage. C'est ainsi que les activités de mise en valeur du saumon pourraient, au fil des ans, appauvrir la diversité biologique des stocks de saumon sauvage. Dans les pêches où les stocks de saumon d'écloserie sont relativement importants, il a un risque grave de pêcher un nombre excessif de saumons sauvages, car les pêcheurs ne peuvent pas faire la différence entre le saumon d'écloserie, qui est plus abondant, et le saumon sauvage, qui l'est moins.

5.42 Compte tenu des budgets importants qui sont consacrés aux écloseries de saumon et des répercussions néfastes de ces installations sur le saumon sauvage, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire d'évaluer le rôle des écloseries de saumon et leurs conséquences sur la gestion et la conservation du saumon sauvage du Pacifique. Nous croyons comprendre que les activités de mise en valeur du saumon, y compris celles des écloseries, sont un volet important de la Politique concernant le saumon sauvage, qui n'est toujours pas finalisée.

Le saviez-vous?

Nombre d'écloseries qui produisent du saumon en Colombie-Britannique : **plus de 120**

Principales espèces de saumon du Pacifique élevées en écloserie : **coho, quinnat, kéta**

5.43 Le programme de mise en valeur du saumon sur la côte est du pays a été supprimé il y a plusieurs années déjà. La plupart des écloseries ont alors été fermées. Cependant, le Ministère finance toujours les activités de l'écloserie de Mactaquac, au Nouveau-Brunswick, à titre de centre de diversité biologique chargé de préserver le patrimoine génétique des stocks de saumon en voie de disparition. Le Ministère exploite aussi deux écloseries en Nouvelle-Écosse, pour les mêmes raisons. Il est d'avis que la préservation de saumons de l'arrière-baie de Fundy dans ces centres sera essentielle aux plans de rétablissement.

Un travailleur transfère les alevins de saumon d'un bassin à un autre dans une écloserie.

Source : Pêches et Océans Canada

L'allocation des pêches et les consultations demeurent problématiques dans le secteur de la pêche au saumon

5.44 Outre l'absence de la version définitive de la Politique concernant le saumon sauvage, l'allocation des pêches et les consultations posent toujours problème dans le secteur de la pêche au saumon du Pacifique. L'allocation des pêches de saumon pour les Premières nations et pour les pêcheurs commerciaux et sportifs fait l'objet de débats depuis plusieurs années. Ces groupes ont fait savoir que les prises allouées devraient être plus prévisibles. Dans notre rapport de 1999, nous recommandions au Ministère d'aller de l'avant avec sa proposition d'établir dès que possible un conseil d'allocation indépendant.

5.45 En 1999, le Ministère a publié la Politique de répartition du saumon du Pacifique, qui prévoyait la mise en place d'un conseil impartial qui se chargerait de la question de l'allocation des prises de saumon, sous le signe de l'ouverture et de la transparence. Cependant, le Ministère n'a pas créé de conseil d'allocation indépendant. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Ministère a affirmé qu'il effectuait un examen approfondi de ses programmes, de ses services et de ses dépenses. La création du conseil proposé, si besoin est, sera envisagée dans le contexte de cet examen.

5.46 En 1999, nous recommandions au Ministère d'évaluer son processus de consultation, avec l'apport des intervenants, pour déterminer les améliorations requises avant de parachever sa politique visant à améliorer la prise de décisions. Par la suite, les auteurs de l'examen après-saison de la gestion de la pêche au saumon rouge du fleuve Fraser pour 2002 ont exprimé des inquiétudes quant à la transparence des consultations menées sur les plans de gestion établis avant la saison et sur la prise de décision au cours de la saison, et quant à la participation à ces consultations et au bien-fondé du moment auquel elles ont eu lieu.

5.47 Depuis mars 2004, le Ministère a approuvé un cadre national et une trousse d'outils de consultation, « Cadre de consultation et boîte à outils » (la trousse comprend une description du processus de consultation, des outils et des modèles, ainsi que des références et des ressources). Il a en outre adopté une politique pour régir les organismes consultatifs. Dans la région du Pacifique, le Ministère a aussi créé un processus consultatif intégré pour le saumon. Cependant, la région vient à peine de commencer à mettre ces initiatives en œuvre. Et elle n'a pas encore intégré à cette nouvelle méthode les consultations menées auprès des Premières nations.

L'information sur les stocks de saumon du Pacifique et leur habitat

L'information sur les stocks de saumon du Pacifique et leur habitat reste fragmentaire

5.48 Dans nos rapports antérieurs, nous avions constaté que l'information recueillie par le Ministère sur les stocks de saumon du Pacifique et leur habitat était fragmentaire. Le manque d'information faisait obstacle à une évaluation complète de l'état des stocks. Nous avions aussi indiqué qu'il fallait apporter d'autres améliorations aux bases de données sur les prises, les échappées et les habitats. Au cours de la présente vérification, nous avons de nouveau recensé des lacunes dans ces secteurs.

5.49 Nous avons constaté que les évaluations des stocks s'étaient améliorées sur le plan de la qualité, mais qu'elles étaient encore limitées aux grandes populations et à quelques populations affaiblies. Il y a des régions de la côte du Pacifique pour lesquelles il n'y a aucune information. Par ailleurs, pour la majorité des stocks de saumon rouge du fleuve Fraser, aucune évaluation officielle n'a été effectuée. Nous avons remarqué qu'un certain nombre de stocks de saumon n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation au cours des trois dernières années. Il y avait lieu de croire qu'un bon nombre d'entre eux étaient en mauvais état ou sous la moyenne. Nous savons qu'il est impossible d'évaluer tous les stocks chaque année, mais nous sommes d'avis que le Ministère doit s'assurer d'avoir des évaluations à jour pour les stocks qui n'atteignent pas les cibles qu'il s'est fixées et qui sont en déclin.

5.50 La disponibilité et la qualité des données ministérielles soulèvent aussi des questions. Par exemple, l'examen après-saison de la gestion de la pêche au saumon rouge du fleuve Fraser pour 2002 montre que les usagers ont critiqué les données disponibles pour permettre la gestion de la pêche au saumon rouge dans ce fleuve. Les inquiétudes portaient notamment sur l'exactitude, le caractère adéquat et l'actualité des estimations au cours de la saison pour ce qui est de l'abondance, du moment de la montaison et de la route des saumons, de la composition des stocks et de la déclaration des prises.

5.51 Les progrès en matière de surveillance et de déclaration des prises dans la pêche au saumon commerciale ont été modestes. En février 2002, le Ministère a rendu public son Cadre de surveillance des pêches et de déclaration des prises pour la région du Pacifique. On y recommande l'élaboration d'un plan d'action et de normes afin d'améliorer l'exactitude des déclarations des prises et de faire en sorte que ces déclarations soient soumises en temps plus opportun. Au moment de nos travaux de vérification, le Ministère sollicitait les commentaires des parties intéressées afin de mettre sur pied un système amélioré de surveillance des pêches.

5.52 Les informations disponibles sur l'état des habitats du saumon sont fragmentaires. Nous avons constaté que peu de rapports sur l'état des habitats avaient été examinés et publiés par le Comité d'examen des évaluations scientifiques du Pacifique du Ministère. Le Comité donne des informations et des avis scientifiques au Ministère et à d'autres organismes sur l'état des stocks et de l'habitat et sur les conséquences biologiques éventuelles des mesures de gestion des pêches.

5.53 Une récente étude effectuée par le Ministère ayant trait à la gestion de l'information sur les habitats a permis de constater que le Ministère et la province de la Colombie-Britannique avaient enregistré des progrès dans la collecte et la gestion de l'information sur les stocks de saumon et leur habitat. Cependant, l'étude a aussi conclu que la gestion de l'information sur les habitats posait encore problème. Ainsi, les gestionnaires au sein du Ministère et les usagers ne peuvent toujours pas consulter, de manière simple, des données à jour et complètes; et il manque toujours des données techniques importantes sur plusieurs bassins hydrographiques, y compris sur les petits cours d'eau.

5.54 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait recueillir de l'information et l'analyser afin de disposer d'évaluations actualisées sur l'état des habitats et sur les stocks de saumon du Pacifique qui n'atteignent pas les cibles fixées par le Ministère et qui sont en déclin.

Réponse du Ministère. Pêches et Océans Canada recueille de l'information sur l'habitat en collaboration avec des groupes communautaires, la province de la Colombie-Britannique et des secteurs de l'industrie. Cette information est diffusée de différentes façons, notamment dans des atlas de bassins hydrographiques et sur des cartes numériques publiées dans Internet. Les évaluations se poursuivront et prendront plus d'ampleur à mesure que de nouveaux partenariats seront conclus.

On s'appuiera sur des outils de planification récemment conçus, de concert avec le Comité d'examen des évaluations scientifiques du Pacifique, pour établir la priorité des activités d'évaluation des stocks de saumons, en mettant l'accent sur les principales pêches et les stocks affaiblis pouvant être en péril.

La gestion et la protection de l'habitat du saumon

Des études menées par le Ministère soulèvent des doutes quant à la réalisation d'un gain net en habitat

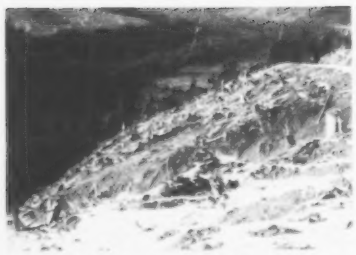
5.55 L'objectif général de la Politique de gestion de l'habitat du poisson est de réaliser un « gain net » ou d'augmenter l'étendue des habitats du saumon.

Le saviez-vous?

On ne peut pas transférer les saumons rouges d'un lac à un autre après la destruction de leur habitat.

En 1997, nous avions constaté que la perte d'habitats posait un grave problème. Le Ministère n'avait pas préparé un rapport sur la situation de la conservation des habitats du poisson au Canada, ni évalué l'efficacité de la Politique pour ce qui est de la conservation et de la protection de l'habitat depuis son adoption en 1986.

5.56 En 1997, nous avions recommandé au Ministère de consacrer davantage de temps et d'efforts à la surveillance de la conformité (quant au respect des modalités des projets de développement approuvées par le Ministère) et au suivi afin d'évaluer les effets de ses décisions à titre de gestionnaire de l'habitat et d'évaluer son rendement en fonction de l'objectif d'« aucune perte nette » d'habitat. Pour donner suite à cette recommandation, Pêches et Océans Canada a entrepris une série d'examens et d'évaluations scientifiques qui ont mis au jour des inquiétudes quant au respect du principe directeur d'« aucune perte nette » à l'échelon des projets.



Les coupes à blanc favorisent l'érosion, ce qui pourrait avoir des répercussions sur les frayères du saumon.

Source : Pêches et Océans Canada

5.57 En 2000, par exemple, le Ministère a examiné les mesures destinées à restaurer l'habitat du poisson, qui avaient été mises en œuvre par les producteurs de grumes le long des côtes de la Colombie-Britannique de 1994 à 1999. Il a étudié 35 dossiers en tout et constaté que seulement quelques-uns des sites étudiés n'avaient enregistré « aucune perte nette » d'habitat. Les résultats de l'examen indiquent que, dans certains cas, il n'a pas été possible de déterminer s'il y avait eu perte nette d'habitat étant donné qu'aucune surveillance n'avait été exercée après l'achèvement des travaux. En outre, les rapports sur l'évaluation environnementale et la surveillance, qui avaient été étudiés par le Ministère, étaient de qualité et d'utilité inégales, étant donné qu'il n'y avait pas de normes concernant la présentation des rapports ou l'information à communiquer.

5.58 Si le Ministère estime qu'un projet de développement va détruire un habitat, il ne va l'autoriser que si le maître d'œuvre du projet peut aménager un habitat compensatoire pour contrebalancer les effets résiduels de son projet initial. Au cours d'un récent examen qui a porté sur 52 autorisations et les projets de compensation de l'habitat qui s'y rattachaient, aux quatre coins du pays (dont 36 dans la région du Pacifique), le Ministère a constaté que beaucoup de projets se traduisaient par des pertes nettes d'habitat. La plupart des projets avaient causé des dégradations plus importantes à l'habitat ou les mesures de compensation de l'habitat avaient été moins importantes que ce qui avait été convenu.

L'exploitation de grumes le long des côtes peut endommager l'habitat du saumon.

Source : Pêches et Océans Canada

5.59 Il y a lieu de penser que les pertes d'habitat se poursuivent. Étant donné que la Politique de gestion de l'habitat du poisson, qui est en vigueur depuis des années, ne semble pas fonctionner, nous proposons que le Ministère revoie les objectifs de cette politique de manière à ce qu'elle produise les effets attendus.

Le Parlement reçoit des informations fragmentaires sur le rendement du Ministère pour ce qui est de la réalisation des objectifs de la Politique de gestion de l'habitat du poisson

5.60 En vertu de l'article 42.1 de la *Loi sur les pêches*, le ministre des Pêches et des Océans est tenu, dès que possible après la fin de chaque exercice, de préparer un rapport sur l'administration et l'application des dispositions de la *Loi* qui portent sur la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution, et de le déposer devant le Parlement. Nous nous attendions à ce que le Ministère dépose ce rapport en temps voulu et communique de l'information sur l'atteinte des objectifs et des buts de la Politique de gestion de l'habitat du poisson.

5.61 Les retards dans le dépôt de ce rapport sont un problème de longue date. Le dernier rapport, pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, n'a été déposé qu'en février 2004. Le rapport décrit certes les diverses actions menées en vue de protéger l'habitat et de faire respecter les dispositions de la *Loi*, mais il ne présente que des informations fragmentaires pour indiquer dans quelle mesure le Ministère atteint les objectifs et les buts fixés par la Politique de gestion de l'habitat du poisson.

Une stratégie rationalisée et axée sur les risques est nécessaire

5.62 En 1997, nous constations, dans notre rapport, que la procédure de présentation des projets était le principal outil utilisé pour protéger l'habitat. Suivant cette procédure, les projets d'aménagement touchant les terres, les rivières et les côtes sont soumis par des particuliers, des entreprises ou des organismes à Pêches et Océans Canada ainsi qu'à la province de la Colombie-Britannique pour étude. Il s'agit de déterminer si les projets sont susceptibles de transformer l'habitat du poisson. Nous avions recommandé à Pêches et Océans Canada de collaborer avec la province pour améliorer l'efficience de la procédure de présentation des projets, sous réserve de l'établissement d'un cadre de responsabilisation approprié pour répondre au mandat du Ministère en matière de protection de l'habitat du poisson.

5.63 Le Ministère nous a fait savoir que la Colombie-Britannique s'est retirée de la procédure de présentation des projets en ce qui a trait à la protection de l'habitat du poisson. En effet, la province fait désormais appel à une stratégie axée sur les résultats. Le Ministère s'inquiète du fait que cette stratégie axée sur les résultats, telle que définie par la province, aura probablement d'importantes répercussions sur ses propres efforts. Ainsi, le gouvernement provincial a instauré un code de pratiques forestières qui met l'accent sur les résultats plutôt que sur les formalités administratives d'examen. Ces modifications à la loi forestière provinciale vont obliger le Ministère à revoir sa participation au processus d'examen des projets d'exploitation forestière, y compris pour les normes acceptables visant la protection des cours d'eau et les lignes directrices limitant les activités d'exploitation forestière le long des petits cours d'eau et des affluents.

Ce projet d'aménagement prévoit l'érection de barrières sur les berges pour lutter contre l'érosion du sol et empêcher ainsi le sol d'être transporté jusque dans les frayères des saumons.

Source : Pêches et Océans Canada

5.64 Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas de cadre national de gestion des risques pour l'habitat du poisson. Dans la région du

Pacifique, le processus d'examen prend pour hypothèse que tous les projets d'habitat ont la même importance ou les mêmes répercussions, au lieu de mettre l'accent sur les projets et les secteurs qui présentent les plus grands risques pour l'habitat du poisson. Nous sommes d'avis que le Ministère doit collaborer avec la province de la Colombie-Britannique en adoptant une stratégie fondée sur les risques qui pourrait à la fois compléter la stratégie de la province et respecter le mandat du Ministère en matière de gestion et de protection de l'habitat du poisson.

5.65 Le Ministère est à renouveler sa stratégie de gestion de l'habitat du poisson. Il vient d'instaurer un plan d'action qui vise à améliorer la gestion des risques liés aux programmes, la cohérence des programmes et leur efficience et renforcer les partenariats. Un des grands volets de cette stratégie est l'élaboration d'un cadre de gestion des risques pour le Programme de gestion de l'habitat du poisson. Ce cadre s'accompagnera d'une réorientation des examens réglementaires vers les projets et les secteurs qui présentent les risques les plus grands pour l'habitat du poisson. Les projets se verront attribuer une cote de risque (faible, modérée ou élevée) à l'égard des répercussions sur l'habitat du poisson et le Ministère élaborera, de concert avec ses partenaires, des outils de rationalisation.

5.66 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait coordonner ses efforts avec la province de la Colombie-Britannique en adoptant une stratégie axée sur les risques qui pourrait à la fois compléter la stratégie de la province et respecter son propre mandat en matière de gestion et de protection de l'habitat du poisson.

Réponse du Ministère. Dans le contexte de la modernisation générale de ses processus environnementaux, Pêches et Océans Canada met en place un cadre scientifique de gestion des pires risques qui menacent l'habitat. Des consultations sont en cours avec les provinces, les territoires, les secteurs de l'industrie et les groupes environnementalistes. En Colombie-Britannique, un groupe de travail étudie des moyens d'offrir des services aux promoteurs par l'intermédiaire d'un guichet unique. De plus, un comité Canada–Colombie-Britannique sur la réforme réglementaire met à l'essai plusieurs projets qui déboucheront sur le renouvellement de l'*Accord entre le Canada et la Colombie-Britannique sur la gestion de l'habitat du poisson*, signé en 2000. Pêches et Océans Canada travaille également avec la province à l'élaboration de son nouveau règlement sur les zones riveraines, qui entrera en vigueur en 2005. Ce règlement est conforme aux exigences de la *Loi sur les pêches* et offrira aux promoteurs un moyen plus simple et davantage axé sur les résultats de déterminer la marge de recul.

Des progrès limités dans les activités de planification visant l'habitat du poisson, à l'échelon de la collectivité

5.67 En 1997, nous indiquions dans notre rapport qu'il fallait associer davantage les collectivités aux activités de planification. Nous avions alors recommandé à Pêches et Océans Canada d'accroître son niveau de participation aux initiatives de planification régionales et communautaires. Depuis 2001, un nouveau processus appelé *Watershed-based Fish Sustainability*

Un bénévole local aide à restaurer l'habitat du saumon.

Source : Pêches et Océans Canada

Planning a été mis en œuvre pour aider les pouvoirs publics, les Premières nations et les organisations non gouvernementales à participer à la conservation et au rétablissement des stocks de poisson et de leur habitat en Colombie-Britannique.

5.68 Cette méthode, qui est axée sur les bassins hydrographiques, permet aux pouvoirs publics fédéraux et provinciaux d'exercer leurs responsabilités de manière plus efficace et plus stratégique et de renforcer les partenariats avec les parties intéressées. Cependant, une étude parrainée par le Ministère et la province de la Colombie-Britannique en 2003 a permis de constater que le nouveau processus de planification manquait, pour l'heure, de l'orientation, de la structure et des ressources nécessaires pour produire des résultats efficaces. En particulier, ce processus n'est pas accompagné d'un cadre de coopération fédéral-provincial, ni de partenariats locaux visant le processus de planification. Les principaux facteurs qui influent sur le processus de planification sont notamment l'absence d'engagement à long terme de la part du gouvernement fédéral et de la province, un engagement insuffisant de la part du personnel ministériel et la confusion qui entoure le rôle des groupes locaux et des pouvoirs publics dans les plans. Une méthode plus structurée est nécessaire pour lever les incertitudes et améliorer l'efficacité des activités de planification visant à protéger les poissons dans les bassins hydrographiques. Au moment de nos travaux de suivi, le Ministère était à étudier une stratégie de mise en œuvre et un plan de travail, comme l'avait recommandé l'étude.

La salmoniculture

Le Ministère a instauré une Politique en matière d'aquaculture

5.69 Le Ministère sait que la salmoniculture apporte de nombreux bienfaits économiques au Canada, surtout pour les collectivités côtières et rurales. Cependant, la salmoniculture pose des risques pour les stocks de saumon sauvage et le milieu marin. Il faut lutter contre ces risques si l'on veut que les Canadiens tirent avantage d'un développement aquacole respectueux de l'environnement.

5.70 En 2000, le Ministère a mis en œuvre un Plan d'action pour l'aquaculture qui visait à accroître la confiance des citoyens à l'égard du caractère durable de l'aquaculture et à soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. Ce plan s'articule autour de divers volets :

- un cadre stratégique favorable, qui prévoit l'élaboration d'une politique aquacole;
- le Programme d'aquaculture durable;
- un cadre réglementaire habilitant;
- des programmes favorisant le développement de l'industrie;
- la coopération intergouvernementale;
- les communications avec les Canadiens.

5.71 La mise en œuvre de la Politique en matière d'aquaculture représente pour le Ministère un grand pas à titre de principal organisme fédéral chargé du développement de l'aquaculture. Aux termes de cette politique, le

Ministère s'est engagé à la fois à faciliter et à réglementer le développement de l'aquaculture. Il s'emploie, entre autres, à veiller à ce que les lois et la réglementation relatives à l'aquaculture soient précises, efficaces et appliquées de manière cohérente et pertinente. Il finance aussi les activités scientifiques et de recherche-développement dans ce secteur. Par ailleurs, le Ministère s'attache à collaborer avec les gouvernements provinciaux pour faire en sorte que les aquaculteurs aient un accès prévisible, équitable et rapide aux sites aquacoles.

Le saviez-vous?

Nombre de saumons génétiquement modifiés produits commercialement en aquaculture : **aucun**

5.72 En vue de clarifier les exigences règlementaires dans ce secteur, le Ministère a, dans un premier temps, élaboré divers guides provisoires pour aider les fonctionnaires à évaluer les projets aquacoles. De plus, le Ministère, de concert avec les provinces, a mis sur pied des comités conjoints pour étudier les demandes de sites salmonicoles et d'autres dossiers. En dépit de tous ces efforts, le Ministère continue d'éprouver des difficultés à concilier ses actions de réglementation et ses initiatives de facilitation. Nous continuons à discerner des lacunes importantes dans la gestion des risques, comme nous l'expliquons dans les prochaines sections.

Les effets possibles de l'aquaculture sur les écosystèmes

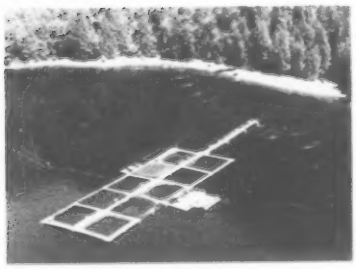
Il existe d'importantes lacunes dans les connaissances scientifiques concernant les effets possibles de la salmoniculture sur l'environnement

5.73 En 2000, nous avions constaté dans notre rapport que le *Salmon Aquaculture Review* (Examen de la salmoniculture) réalisé en 1997 avait permis de relever un large éventail de besoins en recherche sur la salmoniculture ainsi que sur ses effets sur l'environnement en général et le saumon sauvage en particulier. Nous avions constaté que le Ministère ne portait pas une attention suffisante à l'établissement des priorités à l'égard des besoins en recherche. Nous avions alors recommandé à Pêches et Océans Canada de déterminer la recherche à effectuer pour comprendre les effets possibles de l'expansion de l'industrie salmonicole et d'établir des priorités de recherche pour s'assurer de l'utilisation optimale de ressources restreintes d'ici à ce que des propositions de nouveaux établissements salmonicoles soient examinées.

Une exploitation salmonicole

Source : Pêches et Océans Canada

5.74 Améliorer la recherche scientifique et mieux comprendre les effets de l'aquaculture sur l'environnement sont de grands volets de la stratégie de développement durable du Ministère. Des données scientifiques solides et l'évaluation de ces données doivent constituer les fondements de l'application du principe de précaution dans le processus décisionnel. Dans le cadre du Programme d'aquaculture durable, le Ministère consacrera 12,5 millions de dollars, sur cinq ans, à la recherche en sciences environnementales et biologiques afin d'améliorer la capacité du gouvernement fédéral d'évaluer et d'atténuer les effets possibles de l'aquaculture sur les écosystèmes aquatiques. Il consacrera en outre 20 millions de dollars sur cinq ans, en vertu aussi de ce programme, au Programme coopératif de recherche-développement en aquaculture. Dans le cadre du Programme coopératif, le Ministère s'associe avec l'industrie en finançant des projets de recherche-développement en vue d'améliorer l'innovation et la productivité du secteur.



Une exploitation salmonicole

Source : Pêches et Océans Canada

5.75 Nous avons constaté au cours de la présente vérification que certains travaux de recherche ont été menés ou sont en cours, mais qu'il y a encore des lacunes importantes dans les efforts de recherche qui sont nécessaires pour évaluer les effets possibles de la salmoniculture sur les écosystèmes aquatiques et les stocks de saumon sauvage. Le Ministère, dans le cadre de son projet sur l'état des connaissances, a recensé des lacunes importantes dans les connaissances sur les effets environnementaux à distance de la pisciculture et de l'usage de produits chimiques dans ce secteur au Canada. Nous avons aussi remarqué que les risques associés à la salmoniculture et les effets possibles sur les saumons sauvages sont méconnus dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne les maladies, les poux du poisson et les évasions de saumons d'élevage.

5.76 **Maladies.** La nécrose hématopoïétique infectieuse est une maladie lourde de conséquences en Colombie-Britannique. Elle a été signalée pour la première fois dans les exploitations salmonicoles de la province en 1992. Entre août 2001 et mai 2002, ce virus a infecté les poissons de quelque 19 exploitations salmonicoles.

5.77 L'anémie infectieuse du saumon est apparue pour la première fois dans des exploitations salmonicoles au Nouveau-Brunswick en 1996. En 1998, plus d'un million de saumons d'élevage ont dû être supprimés pour endiguer une seule flambée de cette maladie. On a par la suite découvert des saumons sauvages de l'Atlantique qui avaient contracté cette maladie dans la province. En 2001, 15 exploitations aquacoles ont été déclarées contaminées dans la baie de Fundy. Cependant, on connaît mal le virus responsable de cette maladie, y compris ses effets sur les stocks de saumon sauvage. Cette question est délicate, car les exploitations de la baie de Fundy sont à proximité des sites aquacoles de l'État du Maine; bon nombre des sites de cet État sont restés vides et ont été nettoyés à la suite des épizooties.

5.78 **Pou du poisson.** Les infestations par les poux du poisson inquiètent grandement le secteur aquacole de la Colombie-Britannique. Cependant, les effets possibles du pou du poisson sur les stocks de saumon sauvage sont méconnus de même que les liens qui existent avec la salmoniculture. En outre, le Ministère ne possède pas de plan de recherche à long terme sur cette question. À la suite des inquiétudes exprimées par les citoyens concernant le petit nombre de saumons roses qui sont revenus frayer en 2002 dans l'archipel de Broughton, qui abrite de nombreuses exploitations aquacoles, le Ministère et la province de la Colombie-Britannique ont rendu public, en février 2003, un plan d'action pour aborder la question du pou du poisson. Le Ministère s'est engagé à mettre en œuvre un programme de surveillance en eau douce, un programme de surveillance en mer et un plan de recherche à long terme, entre autres. Les programmes de surveillance ont débuté au début de mars 2003 et ont pris fin en juin de la même année.

5.79 Bien que le saumon rose soit retourné en grand nombre partout en Colombie-Britannique en 2003, le nombre de saumons roses qui ont remonté les rivières de l'archipel de Broughton est resté faible. Selon les données recueillies en 2003 dans le cadre des programmes de surveillance du

Ministère, la grande majorité des poux du poisson décelés dans les stocks sauvages appartiennent à des espèces que l'on trouve rarement dans les exploitations salmonicoles. Qui plus est, la grande partie des poux du poisson retrouvés sur le saumon sauvage avait peu d'incidences sur leur hôte. Le Ministère admet qu'il est difficile, après une seule saison d'étude, de tirer et de défendre des conclusions sur le plan scientifique quant à l'incidence du pou du poisson ou à l'existence de liens de causalité entre la salmoniculture et la présence de poux du poisson chez les saumons sauvages. En mai 2004, le Ministère a annoncé que la prochaine phase du plan de recherche dans l'archipel de Broughton commencerait ce mois-là. Cette recherche vise à étudier les principales lacunes qui ont émergé à la suite de l'analyse des données de 2003, en mettant l'accent sur la dernière étape de la migration des jeunes saumons vers la mer. Selon les données internationales, il y a différents points de vue sur les liens qui existent entre la salmoniculture, les infestations par les poux du poisson chez les saumons sauvages et le déclin des stocks de saumon sauvage.

5.80 **Évasions.** Les aquaculteurs tiennent à conserver tous les saumons qu'ils produisent et exécutent des travaux d'aménagement en vue de réduire le nombre d'évasions, mais il y a encore des saumons qui s'échappent. Dans la région du Pacifique, le Programme de surveillance du saumon atlantique du Ministère a fait savoir que des saumons de l'Atlantique, jeunes et adultes, avaient été trouvés dans les rivières et les ruisseaux et que des saumons de l'Atlantique adultes avaient été pêchés en mer. Cependant, il est difficile de connaître avec exactitude le nombre de poissons qui se sont échappés de sites aquacoles, leur destination et ce qui leur est arrivé après leur évasion. Il est particulièrement difficile d'identifier les saumons du Pacifique d'élevage qui se sont échappés de sites aquacoles car il n'est pas aisé de les différencier des individus de la même espèce sauvage. Cela entrave de manière importante l'évaluation des effets des évasions de saumons d'élevage sur les saumons sauvages. Le nombre d'évasions signalées a diminué au cours des deux dernières années; cela serait attribuable, selon le Ministère, à l'instauration d'une réglementation provinciale pour les prévenir.

5.81 Au Nouveau-Brunswick, le Ministère n'a pas de programme de déclaration ni de surveillance des évasions de saumon d'élevage. On sait cependant que des saumons d'élevage ont été retrouvés dans certains cours d'eau. Contrairement aux aquaculteurs de la Colombie-Britannique, ceux du Nouveau-Brunswick ne sont pas tenus de récupérer les saumons d'élevage qui s'échappent. En outre, les effets des saumons d'élevage évadés sur les saumons sauvages n'ont pas été analysés en bonne et due forme dans la région de l'Atlantique.

Il est impératif de dégager des priorités et de coordonner la recherche scientifique

5.82 Selon le Ministère, des contraintes budgétaires ont réduit les moyens dont il dispose pour combler les lacunes dans les connaissances, ce qui aiderait les fonctionnaires à prendre des décisions sur des questions essentielles ayant trait à l'approbation des sites salmonicoles et aux évaluations environnementales. Selon un rapport interne récent, les

fonctionnaires du Ministère se sont inquiétés du fait que les résultats de plusieurs études scientifiques étaient présentés uniquement à titre informatif plutôt qu'à titre de conseils. Ils souhaitaient obtenir un plus grand concours de la part des scientifiques, afin de les aider à traduire l'information scientifique en conseils et en stratégies de gestion et d'atténuation des risques pour régler les problèmes relevés. Nous sommes d'avis que le Ministère doit mieux harmoniser ses projets de recherche avec les questions prioritaires, dans le contexte de ses activités de recherche scientifique environnementale et biologique, afin d'acquérir les connaissances qui sont nécessaires et exigent une attention immédiate pour prendre des décisions. Nous avons noté que la Direction des sciences de la région des Maritimes du Ministère avait collaboré étroitement avec les responsables de la gestion de l'habitat afin de leur fournir des avis scientifiques sur un certain nombre de questions relatives à l'aquaculture.

5.83 Nous avons constaté qu'il y avait un manque de coordination à l'échelon national dans le domaine de la recherche-développement en aquaculture. Divers pouvoirs publics, organismes et programmes mènent des projets de recherche-développement en aquaculture. Leurs efforts peuvent faire double emploi ou entrer en concurrence. Il importe que le Ministère collabore avec d'autres organismes de financement de la recherche afin de recenser les questions à étudier, de déterminer celles qui sont prioritaires et de coordonner les efforts de recherche.

5.84 Recommandation. Pêches et Océans Canada devrait établir des priorités et élaborer un plan de recherche à long terme pour combler les lacunes dans les connaissances sur les effets possibles de la salmoniculture sur les écosystèmes aquatiques et les stocks de saumon sauvage.

Réponse du Ministère. Pêches et Océans Canada dispose d'un programme de recherche sur les deux côtes qui permet d'évaluer les interactions entre l'environnement et la salmoniculture. Le Ministère tente de déterminer l'état des connaissances afin de repérer les lacunes en recherche et de fixer les priorités et il finalise en ce moment un plan de travail en vue de présenter un avis scientifique au sujet des conséquences de la salmoniculture sur l'habitat du poisson.

Dans la région du Pacifique, Pêches et Océans Canada travaille avec la Colombie-Britannique, l'industrie, les universitaires et d'autres intervenants à l'élaboration d'un plan de recherche en vue de combler les lacunes relatives à la connaissance des interactions entre les projets salmonicoles et l'environnement. Ce plan de recherche devrait être terminé d'ici le 31 mars 2005.

Réglementer la salmoniculture

Le Ministère a de la difficulté à évaluer les effets cumulatifs de la salmoniculture sur l'environnement

5.85 En 2000, nous avions indiqué dans notre rapport que le Ministère n'était pas en mesure d'évaluer les effets environnementaux cumulatifs des exploitations salmonicoles, comme l'exige la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Le Ministère a certes publié des guides pour aider les

fonctionnaires à prendre en compte les effets environnementaux cumulatifs associés aux projets aquacoles, mais nous avons constaté que le Ministère éprouvait toujours des difficultés à évaluer ces effets. Le Ministère affirme qu'il renforce les évaluations menées, en définissant une méthode normalisée pour étudier ces effets.

5.86 Notre mission de vérification a été menée avant que l'application de la *Loi sur la protection des eaux navigables* ne soit confiée à Transports Canada en mars 2004. Auparavant, lorsque Pêches et Océans Canada recevait une demande d'approbation pour un projet salmonicole, le Ministère devait veiller à ce que le projet respecte les exigences prévues par la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Sauf pour les projets qui ont été exemptés parce qu'ils ne gênaient pas sérieusement la navigation, le Ministère était tenu d'effectuer une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* avant d'approuver un projet aux termes de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* n'est entrée en vigueur qu'en 1995.

5.87 Dans divers rapports d'examen environnemental préalable portant sur des propositions de projet en Colombie-Britannique, le Ministère a admis qu'il devait approfondir les recherches sur l'ensemble des activités aquacoles pour répondre à plusieurs questions qui sont toujours en suspens. On doit aussi recueillir des informations supplémentaires sur la transmission de maladies et de parasites entre les saumons d'élevage et les saumons sauvages et sur l'adaptabilité des saumons d'élevage échappés dans le milieu naturel, y compris les répercussions qu'ils peuvent avoir sur les stocks de saumon sauvage.

5.88 Dans l'échantillon de dossiers sur l'aquaculture de Pêches et Océans Canada que nous avons étudié au Nouveau-Brunswick, il y avait peu d'analyses sur les effets environnementaux cumulatifs dans les rapports d'examen préalable.

Il faut établir des critères de sélection crédibles pour évaluer les projets salmonicoles

5.89 En 2000, nous faisions état de l'absence de fondement scientifique pour les critères retenus en vue de garantir que les sites aquacoles sont situés dans des lieux appropriés. Nous avions aussi remarqué que le *Salmon Aquaculture Review* (Examen de la salmoniculture) de 1997 avait recommandé d'effectuer des études scientifiques dans des domaines donnés afin de recueillir de l'information en vue d'établir des critères plus crédibles. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que le Ministère utilisait les mêmes critères qu'au moment où avait lieu le *Salmon Aquaculture Review* pour évaluer les projets salmonicoles en Colombie-Britannique.

5.90 Le Ministère utilise des critères différents pour évaluer les projets salmonicoles au Nouveau-Brunswick. Ainsi, il y a des critères précis concernant la profondeur de l'eau et les courants. Cependant, il n'y a pas de lignes directrices relatives à la distance entre les sites salmonicoles et les cours d'eau que remontent les saumons sauvages ou les habitats du poisson ou d'animaux sauvages ou les bancs à crustacés qui sont vulnérables au

Nouveau-Brunswick. Dans plusieurs cas, le Ministère a approuvé des projets qui étaient situés directement en aval d'habitats de jeunes homards ou près de zones qui sont beaucoup utilisées par des espèces sauvages comme l'arlequin plongeur, qui est en voie de disparition. Le Ministère était d'avis que ces projets n'auraient probablement pas d'effets néfastes importants; il y a des activités de recherche et de surveillance obligatoire qui sont en cours sur ces sites.

5.91 Le Canada est membre de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord et signataire de la Convention pour la conservation du saumon dans l'Atlantique Nord. La Convention soutient des mesures de portée générale qui visent à réduire au minimum les incidences de l'aquaculture. Ces mesures prévoient notamment l'installation des sites aquacoles à une bonne distance des rivières à saumon. Cependant, le Ministère n'applique pas ces mesures lors de l'évaluation des demandes d'approbation pour des sites au Nouveau-Brunswick. Par conséquent, le Canada ne respecte pas entièrement les engagements qu'il a pris en vertu de la Convention.

Il y a des retards dans les évaluations environnementales

5.92 En 2000, nous avions indiqué dans notre rapport que la province de la Colombie-Britannique avait imposé un moratoire sur l'expansion de l'industrie salmonicole en 1995. En septembre 2002, la province a levé ce moratoire. Depuis, le Ministère et la province ont reçu un grand nombre de demandes en vue d'obtenir ou de renouveler des titres d'occupation domaniale ou des permis d'exploitation aquacole et de déplacement d'installations. De même, au Nouveau-Brunswick, il y a eu un certain nombre de demandes de nouveaux sites à la suite de la publication en 2000, par le gouvernement de cette province, de la Politique d'attribution des sites aquacoles marins dans la baie de Fundy. De plus, beaucoup d'aquaculteurs augmentent leur production ou agrandissent leurs installations, ce qui peut nécessiter l'approbation du gouvernement fédéral, aux termes de la *Loi sur la protection des eaux navigables*.

5.93 Le processus d'étude des demandes de sites aquacoles du Ministère a été décrié à la fois par l'industrie et par les provinces, qui le trouvent lent et inefficace. Il n'y avait aucune norme de service pour évaluer les projets aquacoles. Souvent, les exigences concernant l'information à communiquer et les attentes à cet égard manquaient de précision; cela a causé des retards importants dans l'approbation des sites, surtout dans la région du Pacifique. Par ailleurs, certains travaux effectués par les ministères provinciaux et par Pêches et Océans Canada se chevauchaient ou faisaient double emploi. Parfois, la province avait accordé des permis aux promoteurs bien avant que Pêches et Océans Canada ait terminé l'évaluation environnementale. Le Ministère affirme qu'il a collaboré, en 2004, avec les provinces en vue d'accélérer l'étude des demandes de sites aquacoles.

5.94 Nous avons relevé des problèmes dans la manière dont Pêches et Océans Canada a appliqué la *Loi sur la protection des eaux navigables* pour ce qui est des sites aquacoles. Aux termes de la *Loi*, toute partie qui se propose

d'établir un ouvrage dans des eaux navigables est tenue d'obtenir au préalable l'autorisation de l'administration fédérale. Cependant, cette obligation n'entre pas en jeu si le site ne gêne pas sérieusement la navigation. Il n'y a pas d'évaluation environnementale lorsqu'un projet est exempté. Environ 80 sites salmonicoles au Nouveau-Brunswick ont été exemptés par le passé; cela veut donc dire que bon nombre d'entre eux n'ont pas fait l'objet d'une évaluation environnementale. En outre, beaucoup d'exemptions avaient été assorties de l'obligation de mettre en œuvre des mesures de sécurité. Cependant, le Ministère a par la suite constaté que cette obligation était une condition d'approbation qui n'aurait pas dû s'appliquer aux sites qui avaient été exemptés. Nous avons aussi relevé divers cas où des aquaculteurs avaient obtenu l'autorisation au préalable de Pêches et Océans Canada, comme l'exige la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Le Ministère a constaté que ces enclos étaient illégaux. Les aquaculteurs ont alors été tenus d'obtenir rétroactivement l'approbation requise auprès du Ministère et de baliser le site, conformément aux lignes directrices de la *Loi*.

Il faut améliorer la surveillance pour prévenir la destruction d'habitats

5.95 En 2000, nous avions constaté qu'il n'y avait aucune surveillance des habitats côtiers vulnérables situés à proximité des sites salmonicoles, ni de surveillance régulière des stocks de saumon sauvage qui circulaient près de ces sites en Colombie-Britannique. Nous avions alors recommandé au Ministère d'agir immédiatement pour renforcer ses capacités de surveillance de la salmoniculture et d'application de la loi à l'égard des exploitations salmonicoles.

5.96 Au cours de la présente vérification, nous avons remarqué que le Ministère avait parfois conclu une entente en vertu de laquelle l'aquaculteur était tenu de surveiller les effets possibles d'un site approuvé et de les atténuer. Malgré tout, pour surveiller la situation comme il se doit, le Ministère doit consacrer des ressources et des efforts importants. Ainsi, pour un site au Nouveau-Brunswick, nous avons remarqué que le Ministère et d'autres parties concernées surveillaient régulièrement les effets du site salmonicole sur un habitat du homard qui était à proximité. Cependant, pour deux autres sites dans la province, nous n'avons trouvé dans les dossiers aucune information sur la surveillance exercée par le salmoniculteur, et ce, même si le Ministère avait exigé du salmoniculteur des rapports de surveillance annuels.

5.97 Les salmoniculteurs du Nouveau-Brunswick sont tenus de déclarer les maladies, de surveiller et de tester l'état du fonds marin sous les enclos en filet, et d'en communiquer les résultats à la province. Ils doivent notamment fournir de l'information sur l'utilisation de pesticides et d'antibiotiques et d'autres données opérationnelles. La province transmet ensuite l'information sur les exploitations au Ministère, mais uniquement sous forme de résumé. Faute d'informations suffisantes sur chacun des sites, le Ministère peut difficilement évaluer les effets réels de la salmoniculture sur l'habitat du poisson.

5.98 Nous nous attendions à ce que les habitats vulnérables situés à proximité des sites aquicoles fassent l'objet d'une surveillance régulière en vue de prévenir la destruction d'habitats et de permettre au Ministère de prendre des mesures pour faire respecter la loi, le cas échéant. Cependant, dans l'étude de cas décrite ci-dessous, le Ministère avait constaté près d'un site en Colombie-Britannique la détérioration, la destruction ou la perturbation d'un habitat de poisson. Pourtant, il n'a pris aucune mesure pour faire appliquer la loi. Il a plutôt accordé une autorisation ministérielle pour la destruction de l'habitat et approuvé le plan proposé par l'aquiculteur pour corriger la situation.

Il y a un manque de surveillance pour prévenir la détérioration, la destruction ou la perturbation des habitats par les exploitations salmonicoles

En novembre 2000, la Colombie-Britannique a renvoyé une demande pour le renouvellement du titre d'occupation d'un site salmonicole à Pêches et Océans Canada pour étude. Le Ministère était tenu de mener une évaluation environnementale pour ce site.

Au début de l'été 2000, les fonctionnaires provinciaux ont relevé des problèmes environnementaux concernant ce site salmonicole. Un examen préalable effectué par le Ministère en juin 2001 avait permis de conclure que le site avait des effets néfastes sur l'environnement. Il y avait une accumulation importante de débris organiques sur le fond marin près du site. Les sédiments étaient noirs, boueux et dégageaient une forte odeur sulfureuse. Il y avait une couche d'aliments pour poissons sur le dessus des sédiments.

En janvier 2002, le Ministère a avisé le salmoniculteur que son site occasionnait la perturbation, la détérioration ou la destruction d'un habitat, en violation de l'alinéa 35(1) de la *Loi sur les pêches*. Il n'a cependant pas pris de mesure pour faire respecter la *Loi*. En octobre 2003, il a accordé une autorisation ministérielle pour la destruction de l'habitat, en vertu de l'alinéa 35(2) de la *Loi* et accepté le plan proposé par le salmoniculteur pour corriger la situation.

Source : Pêches et Océans Canada

Absence de progrès pour lutter contre les rejets de substances nocives

5.99 En 2000, nous avions recommandé à Pêches et Océans Canada de prendre des mesures immédiates pour déterminer la manière d'aborder la question du « rejet d'une substance nocive ». Dans sa réponse, le Ministère avait indiqué qu'il envisagerait, en collaboration avec Environnement Canada, d'élaborer un règlement, en vertu de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*, visant à contrôler les rejets de substances nocives par les exploitations aquicoles.

5.100 En 2004, Pêches et Océans Canada nous a fait savoir qu'il n'estimait pas nécessaire d'établir un règlement visant les exploitations salmonicoles en vertu de l'article 36 de la *Loi*. En effet, selon le Ministère, les efforts consentis par l'industrie aquicole en vue de définir des codes de pratiques pour la gestion des rejets sont la meilleure façon de protéger l'environnement contre les rejets éventuels de substances nocives. De plus, les deux ministères vont continuer à surveiller les modes d'utilisation et la toxicité des produits chimiques utilisés en aquaculture, et à mener des recherches dans ce

5.98 Nous nous attendions à ce que les habitats vulnérables situés à proximité des sites aquacoles fassent l'objet d'une surveillance régulière en vue de prévenir la destruction d'habitats et de permettre au Ministère de prendre des mesures pour faire respecter la loi, le cas échéant. Cependant, dans l'étude de cas décrite ci-dessous, le Ministère avait constaté près d'un site en Colombie-Britannique la détérioration, la destruction ou la perturbation d'un habitat de poisson. Pourtant, il n'a pris aucune mesure pour faire appliquer la loi. Il a plutôt accordé une autorisation ministérielle pour la destruction de l'habitat et approuvé le plan proposé par l'aquaculteur pour corriger la situation.

Il y a un manque de surveillance pour prévenir la détérioration, la destruction ou la perturbation des habitats par les exploitations salmonicoles

En novembre 2000, la Colombie-Britannique a renvoyé une demande pour le renouvellement du titre d'occupation d'un site salmonicole à Pêches et Océans Canada pour étude. Le Ministère était tenu de mener une évaluation environnementale pour ce site.

Au début de l'été 2000, les fonctionnaires provinciaux ont relevé des problèmes environnementaux concernant ce site salmonicole. Un examen préalable effectué par le Ministère en juin 2001 avait permis de conclure que le site avait des effets néfastes sur l'environnement. Il y avait une accumulation importante de débris organiques sur le fond marin près du site. Les sédiments étaient noirs, boueux et dégageaient une forte odeur sulfureuse. Il y avait une couche d'aliments pour poissons sur le dessus des sédiments.

En janvier 2002, le Ministère a avisé le salmoniculteur que son site occasionnait la perturbation, la détérioration ou la destruction d'un habitat, en violation de l'alinéa 35(1) de la *Loi sur les pêches*. Il n'a cependant pas pris de mesure pour faire respecter la *Loi*. En octobre 2003, il a accordé une autorisation ministérielle pour la destruction de l'habitat, en vertu de l'alinéa 35(2) de la *Loi* et accepté le plan proposé par le salmoniculteur pour corriger la situation.

Source : Pêches et Océans Canada

Absence de progrès pour lutter contre les rejets de substances nocives

5.99 En 2000, nous avions recommandé à Pêches et Océans Canada de prendre des mesures immédiates pour déterminer la manière d'aborder la question du « rejet d'une substance nocive ». Dans sa réponse, le Ministère avait indiqué qu'il envisagerait, en collaboration avec Environnement Canada, d'élaborer un règlement, en vertu de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*, visant à contrôler les rejets de substances nocives par les exploitations aquacoles.

5.100 En 2004, Pêches et Océans Canada nous a fait savoir qu'il n'estimait pas nécessaire d'établir un règlement visant les exploitations salmonicoles en vertu de l'article 36 de la *Loi*. En effet, selon le Ministère, les efforts consentis par l'industrie aquacole en vue de définir des codes de pratiques pour la gestion des rejets sont la meilleure façon de protéger l'environnement contre les rejets éventuels de substances nocives. De plus, les deux ministères vont continuer à surveiller les modes d'utilisation et la toxicité des produits chimiques utilisés en aquaculture, et à mener des recherches dans ce

domaine, ce qui devrait permettre d'élaborer une réglementation future ou de trouver d'autres solutions de gestion, au besoin.

5.101 Recommandation. Pêches et Océans Canada devrait, en collaboration avec les provinces, évaluer et surveiller les activités des exploitations salmonicoles afin de prévenir les effets néfastes sur les stocks de saumon sauvage et leur habitat. Le Ministère devrait, en concertation avec Environnement Canada, continuer de déterminer la manière dont il va contrôler et surveiller les rejets de substances nocives en provenance des exploitations aquacoles et faire respecter la loi à cet égard.

Réponse du Ministère. De concert avec la Colombie-Britannique, Pêches et Océans Canada a élaboré une méthode harmonisée de gestion des effets sur le poisson et son habitat. Des lettres d'entente qui seront signées d'ici mars 2005 permettront d'officialiser les dispositions prises.

Sur la côte est, Pêches et Océans Canada prend part à une gamme de comités fédéraux-provinciaux qui tentent d'éliminer et d'atténuer les conséquences de l'aquaculture sur l'habitat du poisson, comme l'indiquent notamment les plans de gestion de l'environnement.

En outre, Pêches et Océans Canada et Environnement Canada continuent à évaluer et à améliorer la façon dont ils gèrent les substances nocives produites par les installations aquacoles.

Il faut mettre en œuvre un programme national sur la santé des animaux aquatiques

5.102 Les épizooties et les infestations par les poux du poisson qui ont frappé les exploitations salmonicoles montrent la nécessité d'instaurer un programme national sur la santé des animaux aquatiques, qui serait un partenariat entre les pouvoirs publics fédéraux, provinciaux et territoriaux et les autres intervenants. La mise en place d'un tel programme est jugée essentielle à la fois par le Ministère et l'industrie pour préserver la santé des poissons d'élevage et protéger les stocks de saumon sauvage. Ce programme est aussi nécessaire pour des raisons commerciales, car bon nombre de pays s'attendent à ce que les exportations canadiennes de produits halieutiques respectent les normes internationales, notamment le Code sanitaire international pour les animaux aquatiques, qui a été établi par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE).

5.103 En 2001, le Ministère avait obtenu l'accord de principe du Cabinet pour instaurer le Programme national sur la santé des animaux aquatiques, mais il n'a jamais reçu de crédits fédéraux à cette fin. À ce jour, le programme n'est toujours pas en vigueur.

Conclusion

5.104 Dans l'ensemble, nous avons constaté que les progrès réalisés par Pêches et Océans Canada pour donner suite aux observations et aux recommandations formulées dans nos rapports de 1997, de 1999 et de 2000,

étaient lents. En particulier, des mesures clés de protection et de gestion du saumon du Pacifique ne sont pas encore mises en place.

5.105 La gestion de la ressource qu'est le saumon et des pêches qui s'y rattachent est très complexe. Cependant, il y a des inquiétudes quant aux risques qui pèsent sur la diversité biologique du saumon. Certaines populations de saumon sont en difficulté. Nous avons constaté que le Ministère avait réalisé peu de progrès dans l'application des pratiques visant la durabilité et la diversité génétique en vue de protéger le saumon du Pacifique. Il n'a pas encore achevé la Politique concernant le saumon sauvage, qui établirait des objectifs et des principes directeurs clairs et permettrait de concilier les facteurs biologiques, économiques et sociaux dans le domaine de la gestion des pêches et de la ressource, de la protection de l'habitat et de la mise en valeur du saumon. Le rôle des écloseries en ce qui a trait au saumon sauvage doit être précisé. Les consultations et l'allocation des pêches posent toujours problème dans le secteur de la pêche au saumon du Pacifique. L'information sur les stocks de saumon et leur habitat est toujours fragmentaire.

5.106 Le Ministère vient tout juste d'élaborer un cadre de gestion des risques pour le programme de gestion de l'habitat du poisson. Des examens menés par le Ministère soulèvent des doutes quant à savoir si, globalement, la capacité de production des habitats se traduit par un gain net réel; le Ministère doit revoir les objectifs de sa Politique de gestion de l'habitat du poisson de manière à ce qu'elle produise les effets attendus. Le Ministère doit aussi collaborer avec la province de la Colombie-Britannique et adopter une stratégie fondée sur les risques qui viendrait compléter la méthode utilisée par la province et respecter le mandat du Ministère en matière de gestion et de protection de l'habitat. Nous avons constaté des progrès limités dans l'amélioration des activités de planification visant l'habitat du poisson, à l'échelon de la collectivité.

5.107 Nous avons de nouveau relevé des lacunes dans la gestion des risques liés aux activités salmonicoles. Il y a des lacunes importantes dans les connaissances sur les effets possibles de la salmoniculture sur les stocks de saumon sauvage et l'environnement. Le Ministère doit mieux harmoniser ses projets de recherche avec les enjeux prioritaires afin de combler les besoins qui sont urgents et d'être ainsi en mesure de prendre des décisions. Nous avons recensé des problèmes dans la manière dont le Ministère appliquait la *Loi sur la protection des eaux navigables* pour ce qui est des sites salmonicoles (depuis mars 2004, la *Loi* relève de Transports Canada). Pêches et Océans Canada éprouve toujours des difficultés à évaluer les effets environnementaux cumulatifs provoqués par les exploitations salmonicoles. Il est nécessaire d'établir des critères crédibles pour évaluer les projets salmonicoles. En outre, aucun progrès n'a été fait pour ce qui est des rejets de substances nocives en provenance de ces exploitations. En raison de ces lacunes, le Ministère risque de ne pas être en mesure de protéger comme il se doit le saumon sauvage et l'habitat du poisson. Le Ministère doit renforcer ses capacités de surveillance de la salmoniculture et d'application de la loi à

l'égard des exploitations salmonicoles afin de veiller à ce qu'elles soient réglementées et développées de façon à assurer un développement durable.

5.108 Le saumon constitue une importante ressource pour les Canadiens, produisant une vaste gamme d'avantages économiques, sociaux et culturels. Il est primordial de préserver la diversité biologique et l'abondance des stocks de saumon, qui font partie de la spécificité du patrimoine canadien. Les stocks affaiblis de saumon et la durabilité des pêches pourraient être menacés si l'on n'agit pas avec diligence. Pêches et Océans Canada doit définir un plan d'action complet assorti de priorités, de mesures clés et de calendriers pour régler les questions liées à la conservation et à la protection du saumon sauvage et de son habitat, et à la salmoniculture.

Réponse du Ministère. Depuis la fin des années 1990, Pêches et Océans Canada a modifié de façon significative son approche de la gestion des pêches. Bien qu'on n'ait pas complété la Politique concernant le saumon sauvage, le Ministère a fait de grands pas vers la mise en œuvre d'une gestion du saumon axée sur la prudence, destinée à protéger les stocks affaiblis. Par exemple, suite à l'implantation du Plan de rétablissement du coho en 1998, on a observé une baisse des taux d'exploitation des faibles stocks de coho. De même, on a diminué de façon importante les niveaux d'exploitation des stocks de saumon suscitant des inquiétudes, tels les faibles stocks de saumon rouge le long de la côte et les stocks de saumon quinnat dans les vastes secteurs de la côte. Dans la majorité des cas, les pêches de saumon ont énormément diminué en Colombie-Britannique si l'on compare à la dernière décennie. Alors que l'on a pu observer des améliorations dans le domaine de la conservation, l'industrie a dû absorber des coûts élevés, ce qui fait qu'elle exerce des pressions continues sur le Ministère pour qu'il assouplisse les mesures de conservation. Il est aussi intéressant de savoir que les plans de gestion intégrée des pêches définissent clairement les objectifs à atteindre en matière de conservation pour chacune des espèces particulières. La Politique concernant le saumon sauvage comprendra un ensemble cohésif pour chacun de ces objectifs de conservation.

À propos de la vérification

Objectifs

Cette vérification de suivi avait pour objectif d'évaluer les progrès faits par Pêches et Océans Canada pour ce qui est de conserver et de protéger les stocks de saumon et leur habitat, d'assurer l'exploitation durable des pêches de saumon et de réglementer la salmoniculture.

Étendue et méthode

Le suivi était axé sur les mesures prises par Pêches et Océans Canada pour donner suite aux principales observations et recommandations formulées dans les trois chapitres qui ont porté sur le saumon du Pacifique dans nos rapports de 1997, de 1999 et de 2000. Nous avons aussi examiné la salmoniculture au Nouveau-Brunswick ainsi que l'état des stocks de saumon de l'Atlantique dans les provinces Maritimes. Nous avons étudié des questions précises et des recommandations relatives à la gestion du saumon, qui avaient été formulées dans le chapitre 10 de notre rapport de 1986 intitulé « Pêches et Océans Canada — Les pêches dans le Pacifique et en eaux douces ».

Ce suivi porte surtout sur les programmes et les activités de Pêches et Océans Canada. Il ne concerne pas l'élevage des mollusques et crustacés ni la pisciculture en général. Nous avons aussi exclu de notre vérification le Programme d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique, qui a pris fin en mars 2003. Notre vérification ne couvre pas les questions liées à la sécurité des aliments ni les programmes d'aide fédéraux qui sont administrés par d'autres organismes fédéraux. Nous n'avons pas non plus examiné les activités à l'échelon provincial, qui sont vérifiées par le bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique et celui du Nouveau-Brunswick. Nous avons collaboré avec les deux bureaux de vérification provinciaux au cours de nos travaux, mais nous n'avons pas consulté leurs dossiers.

Au cours de notre vérification, nous avons eu des réunions et des entretiens avec le personnel du Ministère à Ottawa et des bureaux régionaux à Vancouver, à Halifax et à Moncton, ainsi qu'avec le personnel des bureaux de district et des laboratoires de recherche. Nous avons aussi discuté avec certains intervenants, notamment les associations de pêcheurs commerciaux et sportifs, les organisations non gouvernementales écologiques et les associations de salmoniculteurs. Nous avons étudié les dossiers et les documents de Pêches et Océans Canada. Une grande partie de l'information a été recueillie lors de l'examen de rapports externes et internes et de sites Web gouvernementaux et autres.

Certaines informations quantitatives utilisées dans le présent chapitre sont tirées de diverses sources fédérales ou autres. Nous sommes satisfaits de la vraisemblance des données, compte tenu de leur utilisation dans notre chapitre. Toutefois, les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification, sauf indication contraire dans le chapitre.

Critères

Nous nous attendions à ce que Pêches et Océans Canada ait fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de nos recommandations. Nous nous attendions à ce que le Ministère

- dispose de bases de données adéquates sur l'habitat du poisson et l'évaluation des stocks, qui soient accessibles et utilisées par les décideurs;
- applique la *Loi sur les pêches*, particulièrement la Politique de gestion de l'habitat du poisson, de façon à réaliser l'objectif précisé de « gain net » en appliquant, premièrement, le principe directeur d'« aucune perte nette » et, deuxièmement, en mettant en valeur l'habitat autant que faire se peut;
- ait établi une politique du saumon, assortie d'objectifs de conservation clairs, comprenant une orientation pour la gestion des ressources, la protection de l'habitat, la mise en valeur du saumon et l'aquaculture;
- conclue des partenariats, partout où cela est possible et chaque fois que cela est possible, pour améliorer les efforts de protection de l'habitat du poisson ainsi que la production de poisson dans des zones ne relevant pas de sa compétence, et pour tirer tous les avantages possibles des ressources qui sont à sa disposition;

- adopte une approche appropriée quant à la durabilité, et notamment qu'il acquière et applique l'information scientifique nécessaire et les connaissances contemporaines pour réaliser son mandat de conserver et de protéger le saumon sauvage et, au besoin, de rétablir l'abondance et la diversité des stocks;
- fasse en sorte que tous les secteurs coordonnent leurs activités et leurs communications pour dresser et appliquer des plans de gestion des pêches autochtones, commerciales et sportives, à l'aide d'objectifs de conservation de la ressource, pour assurer le développement durable;
- ait respecté la *Loi sur les espèces en péril*, notamment en préparant une stratégie de rétablissement et un plan d'action pour les populations de saumon qui sont sur la liste des espèces en voie de disparition, des espèces menacées ou des espèces disparues du pays;
- se soit assuré que ses rôles et responsabilités en matière de réglementation de la salmoniculture en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick sont conformes à son mandat de conservation et de protection du saumon sauvage et d'autres espèces, tel que défini dans la législation pertinente, notamment la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur les océans*, et que, dans le cas d'ententes qui prévoient l'application de certaines dispositions de la *Loi sur les pêches* par d'autres organismes, les responsabilités de ceux-ci sont clairement définies;
- ait adopté des critères scientifiques et ait évalué de manière efficace et en temps opportun les effets environnementaux cumulatifs, en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, au cours de son examen des projets salmonicoles;
- ait veillé à ce que les exploitations salmonicoles respectent la *Loi sur la protection des eaux navigables*;
- ait effectué des recherches et recueilli des données scientifiques concernant l'incidence des exploitations salmonicoles sur la conservation et la protection des stocks de saumon sauvage et d'autres espèces et leur habitat, et qu'il ait mis cette information à la disposition des décideurs, des intervenants et du grand public;
- ait élaboré des normes et des règlements, ou contribué à leur élaboration, à l'égard de la salmoniculture, qui sont conformes aux lois et aux politiques ministérielles, et veillé à ce que ces normes et ces règlements soient directement appliqués ou que leur respect soit régulièrement surveillé en application des dispositions de reddition de comptes prévues dans les ententes administratives conclues avec d'autres organismes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur principal : Eric Hellsten
Directeurs : Gerry Chu, John Sokolowski

Glenn Doucette
Lana Lin

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2004

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2004
Chapitre 1	Accords internationaux en matière d'environnement
Chapitre 2	Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement
Chapitre 3	Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau
Chapitre 4	L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes
Chapitre 5	Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture
Chapitre 6	Les pétitions en matière d'environnement

2004

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 6

Les pétitions en matière d'environnement

Bureau du vérificateur général du Canada

2004

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 6

Les pétitions en matière d'environnement

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de l'an 2004 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire — 2004 ». Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2/2004-6F
ISBN 0-662-77709-3

Chapitre

6

Les pétitions en matière d'environnement

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Rapport annuel sur les pétitions (pour la période du 19 juillet 2003 au 30 juin 2004) 5

Utilisation du processus de pétition 5

La gamme de questions s'élargit 5

Réponses des ministères aux pétitions 7

Suivi des réponses aux pétitions 7

Certains pétitionnaires ne sont pas informés du résultat final de leur pétition 7

Points saillants de pétitions et de réponses choisies 10

Cinq pétitions étaient axées sur la politique et les interventions gouvernementales dans le domaine de la biotechnologie 10

Le drainage minier acide se poursuit à la mine Tulsequah Chief dans le nord de la Colombie-Britannique 11

Préoccupations concernant l'encéphalopathie des cervidés sur les fermes d'élevage de gibier 12

Vérification des déclarations faites dans les réponses aux pétitions 13

Vérification des engagements présentés en réponse aux pétitions 15

Dépotoirs militaires au large de la côte canadienne de l'Atlantique 15

Poisson génétiquement modifié 22

Projet pilote de laissez-passer pour les transports en commun 30

Conclusion 34

À propos de la vérification 36

Annexe

Activités en matière de pétitions (pour la période du 19 juillet 2003 au 30 juin 2004) 38

Les pétitions en matière d'environnement

Points saillants

6.1 Dans la plupart des cas, les ministères qui ont répondu aux pétitions formulant des plaintes relatives à de présumées violations des lois fédérales de protection de l'environnement ont promis de faire enquête. Toutefois, les pétitionnaires sont rarement informés des résultats de ces interventions et de l'aboutissement de leur pétition.

6.2 Les vérifications qui portent sur l'évaluation environnementale stratégique et sur la gestion du saumon, abordées dans les chapitres 4 et 5 du présent rapport, nous ont permis de vérifier la fiabilité des déclarations des ministères fournies en réponse à des pétitions sélectionnées. Nous avons constaté que certains ministères, dans leur réponse aux pétitions, avaient brossé un tableau de la situation plus favorable qu'il ne l'est en réalité.

6.3 Nous avons vérifié les engagements formulés dans les réponses qui avaient été données à des pétitions soumises antérieurement, lesquelles portaient sur d'anciens dépotoirs militaires au large de la côte Atlantique du Canada et sur un projet pilote visant à encourager l'utilisation des transports en commun par les fonctionnaires fédéraux. Nous avons alors constaté une certaine progression dans la concrétisation des engagements. Toutefois, notre vérification d'un engagement pris par Pêches et Océans Canada dans une réponse à une pétition a révélé que le Ministère avait fait peu de progrès pour ce qui est d'élaborer des règlements sur les poissons génétiquement modifiés.

Contexte et autres observations

6.4 Le présent document constitue notre rapport annuel au Parlement sur le processus de pétition en matière d'environnement, tel que l'exige la *Loi sur le vérificateur général* de 1995. La commissaire à l'environnement et au développement durable coordonne le processus de pétition au nom de la vérificatrice générale.

6.5 Cette année, nous avons reçu en tout 40 pétitions, comparativement à 38 au cours de l'année dernière. Ces pétitions provenaient de presque toutes les régions du pays et la plupart avaient été produites par des personnes et des groupes locaux tandis que d'autres émanaient d'organismes nationaux. Ces pétitions portaient sur une variété de sujets tels que le dragage de fonds marins par des chalutiers, divers aspects de la biotechnologie et la publicité portant sur les pesticides. Les nouveaux sujets présentés portaient notamment sur la qualité de l'eau potable dans une réserve autochtone ainsi que sur d'autres problèmes environnementaux qui y étaient vécus, sur les amendes pour infractions environnementales prévues par le régime fiscal

canadien, et sur un projet d'incinérateur de déchets dangereux. Le texte intégral des pétitions et des réponses est publié sur notre site Web dans le Répertoire des pétitions : (www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais).

Réaction des ministères. Pêches et Océans Canada et Transports Canada ont accepté nos recommandations. Les réponses des ministères, figurant à la suite des recommandations dans le corps du chapitre, expliquent les mesures qu'ils entendent prendre et fournissent les dates d'achèvement prévues.

Introduction

Cygne trompette mort au lac Judson, en Colombie-Britannique

Source : Kevin Sinclair

6.6 Au cours des cinq dernières années, Kevin Sinclair et sa famille, de Colombie-Britannique, ont dénombré plus de 1 000 cygnes trompettes migrateurs morts sur la partie du lac qui borde leur propriété ou à proximité de cette partie du lac. Le lac Judson, qui chevauche la frontière Canada–États-Unis, était jadis un site de prédilection pour les chasseurs. Il en est résulté, selon les pétitionnaires, que le lac est contaminé par des grenailles de plomb. Kevin Sinclair, qui souhaite que le lac soit nettoyé, a donc soumis une pétition en matière d'environnement à notre bureau (pétition n° 99).

6.7 Nous avons transmis la pétition au Service canadien de la faune d'Environnement Canada. Dans sa réponse, le Ministère a affirmé ne pas être convaincu que les cygnes aient été empoisonnés par l'ingestion des grenailles de plomb se trouvant dans le lac Judson. Cependant, il affirme être résolu à continuer, avec plusieurs collaborateurs aux États-Unis et au Canada, à chercher, entre autres choses, toute cause principale du problème.

6.8 Il s'agit là d'un seul exemple de pétition en matière d'environnement soumise par un Canadien par le truchement du processus de pétition. Tout résident canadien, qu'il s'agisse d'une personne, d'une organisation, d'une entreprise ou d'une municipalité, a le droit de présenter une pétition en matière d'environnement à la vérificatrice générale du Canada. Les pétitions doivent nécessairement porter sur une question environnementale ou de développement durable qui relève de la compétence du gouvernement fédéral. La pièce 6.1 fournit de plus amples informations sur le processus de pétition et le rôle de la commissaire à l'environnement, qui est chargée de coordonner le processus au nom de la vérificatrice générale.

6.9 Le présent chapitre se divise en trois parties :

- notre rapport annuel au Parlement sur les nouvelles pétitions reçues entre juillet 2003 et juin 2004, document qui met aussi en relief certains enjeux importants découlant des réponses aux pétitions;
- nos constatations issues de la vérification des déclarations contenues dans les réponses à deux pétitions;
- nos constatations formulées à la suite de la vérification des mesures prises par les ministères fédéraux pour respecter les engagements qu'ils ont pris dans les réponses aux pétitions. Les pétitions portaient sur les dépotoirs militaires au large de la côte canadienne de l'Atlantique (pétition n° 50A), les poissons génétiquement modifiés (pétition n° 38A) et un projet pilote visant à inciter les fonctionnaires fédéraux à utiliser davantage les transports en commun (pétition n° 29).

Pièce 6.1 **Le processus de pétition en matière d'environnement et le rôle de la commissaire à l'environnement et au développement durable**

Le processus de pétition en matière d'environnement a été créé en 1995 en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. Il permet aux Canadiens de s'occuper personnellement des questions environnementales qui les intéressent. Le processus de pétition vise essentiellement le gouvernement fédéral.

La commissaire à l'environnement et au développement durable coordonne les activités du processus de pétition au nom de la vérificatrice générale.

Enclenchement du processus	Le processus est enclenché lorsqu'un résident du Canada présente une pétition par écrit à la vérificatrice générale du Canada. Les citoyens, les organismes, les municipalités ou les sociétés peuvent se prévaloir du processus.	
Traitement de la pétition	L'équipe de la commissaire chargée de l'examen des pétitions vérifie si la pétition est conforme aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*. La pétition doit être présentée par un résident du Canada et s'appuyer sur des préoccupations d'ordre environnemental qui relèvent de la compétence d'un ministère ou d'un organisme fédéral assujetti au processus de pétition (voir la page 5).	
	Si la pétition est acceptée par le personnel de la commissaire, elle est acheminée au ministre responsable de tout ministère ou organisme fédéral concerné.	Si la pétition est rejetée, le pétitionnaire en est informé. Si la pétition est incomplète ou si les demandes ou l'information ne sont pas clairement formulées, le pétitionnaire est prié de présenter une nouvelle pétition.
Réponse à une pétition	Sur réception d'une pétition, le ministre doit : • envoyer un accusé de réception au pétitionnaire dans un délai de 15 jours suivant la réception de la pétition; • examiner la pétition et préparer une réponse détaillée et la faire parvenir au pétitionnaire et à la commissaire dans un délai de 120 jours suivant la réception de la pétition.	

Activités courantes liées aux pétitions

Suivi

La commissaire assure le suivi des accusés de réception et des réponses des ministres.

Communication de l'information

Dans le chapitre sur les pétitions, la commissaire informe la Chambre des communes du nombre de pétitions reçues, de leur objet et de l'état d'avancement de leur traitement.

Les points saillants des pétitions et des réponses sélectionnées sont aussi communiqués de même que l'information sur le respect par le ministère du délai prescrit par la loi.

Diffusion sur le Web

La commissaire affiche sur le Web de l'information sommaire sur les pétitions et diffuse les pétitions et les réponses (www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais).

Vérification

Les pétitions et les réponses sont examinées dans le cadre des vérifications des questions environnementales et de développement durable. La commissaire effectue aussi certaines vérifications en vue de déterminer si les ministères et les organismes respectent les engagements qu'ils ont pris dans les réponses aux pétitions.

Rapport annuel sur les pétitions (pour la période du 19 juillet 2003 au 30 juin 2004)

Ministères et organismes fédéraux assujettis au processus de pétition en matière d'environnement

Affaires étrangères Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada
Agence canadienne de développement international
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada
Agence Parcs Canada
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Agence du revenu du Canada
Agence des services frontaliers du Canada
Agriculture et Agroalimentaire Canada
Anciens Combattants Canada
Centre canadien des armes à feu
Citoyenneté et Immigration Canada
Commerce international Canada
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat du
Défense nationale
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Environnement Canada
Finances Canada, ministère des
Industrie Canada
Justice Canada, ministère de la
Patrimoine canadien, ministère du
Pêches et Océans Canada
Ressources humaines et Développement des compétences Canada
Ressources naturelles Canada
Santé Canada
Transports Canada
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Utilisation du processus de pétition

6.10 Nous avons reçu 40 pétitions cette année, comparativement à 38 l'année dernière. Ces pétitions proviennent de presque toutes les régions du pays (voir la pièce 6.2), à l'exception des territoires. La plupart d'entre elles sont encore présentées par des Canadiens à titre individuel ainsi que par des organismes locaux ou régionaux et des coalitions populaires. Quelques-unes ont été soumises par des organismes nationaux comme la Fédération canadienne de la faune. Pour la première fois, nous avons reçu une pétition (pétition n° 93) provenant d'une entreprise du secteur privé et qui porte sur le micro-organisme Bacta-Pur[MD] et l'application du *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles* établi en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

6.11 Nous faisons en annexe un tour d'horizon des activités en matière de pétitions pour la période visée par le présent rapport (du 19 juillet 2003 au 30 juin 2004). Nous y traitons des nouvelles pétitions reçues depuis juillet 2003 et des pétitions antérieures auxquelles les ministères n'avaient pas encore répondu.

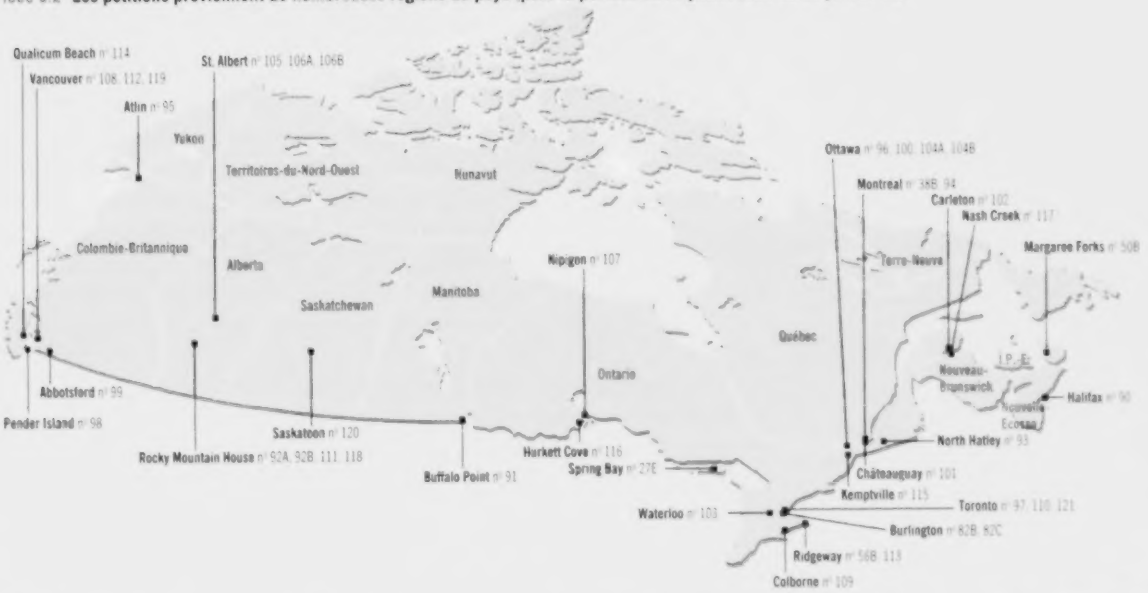
6.12 Les pétitions et les réponses sont ajoutées au Répertoire des pétitions qui se trouve sur notre site Web (www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/français). Certains organismes fédéraux communiquent aussi leurs réponses sur leur site Web.

La gamme de questions s'élargit

6.13 De nouveaux types de questions qui concernent le gouvernement fédéral sont abordées dans les pétitions. En voici quelques exemples :

- l'incinération des déchets dangereux — un projet qui se déroule au Nouveau-Brunswick et qui pourrait avoir des impacts sur la Baie-des-Chaleurs, la région de Gaspé au Québec et les régions situées au sud de la frontière Canada–États-Unis (pétitions n[os] 102 et 107);
- les problèmes environnementaux dans une réserve d'autochtones, au Manitoba (pétition n° 91);
- le régime fiscal fédéral — en particulier, la déduction fiscale, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (pétition n° 98), des amendes et autres pénalités sanctionnant des infractions environnementales.

Pièce 6.2 **Les pétitions proviennent de nombreuses régions du pays (pour la période du 19 juillet 2003 au 30 juin 2004)**



Pétition nº	Objet
27E	Pétition de suivi concernant la désaffectation de la principale ligne de chemin de fer traversant le parc Algonquin
38B	Pétition de suivi sur les poissons transgéniques
50B	Pétition de suivi concernant les dépotoirs de munitions au large des côtes de l'Atlantique
56B	Pétition de suivi sur les espèces aquatiques envahissantes dans les Grands Lacs
82B	Évaluation environnementale fédérale concernant le déplacement d'un gazoduc en vue du projet d'autoroute dans la vallée de Red Hill Creek
82C	Cimetières autochtones et projet d'autoroute dans la vallée de Red Hill Creek
90	Méthodes de pêche et effets sur l'habitat vulnérable du poisson dans l'océan
91	Problèmes environnementaux dans la réserve de Buffalo Point, au Manitoba
92A	Mesures de suivi découlant de l'évaluation environnementale fédérale du projet de barrage sur la rivière Oldman
92B	Mesures de suivi découlant de l'évaluation environnementale fédérale et de l'approbation du projet de construction du barrage de la rivière Oldman
93	*Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles* afférents à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*
94	Biotechnologie et « pharmacultures »
95	Drainage acide et réouverture d'une mine de métaux dans le nord de la Colombie-Britannique
96	Impacts de l'élevage du gibier sur l'environnement et la santé au Canada
97	La toxicité d'un pesticide contenant de l'arsenic, l'hydrogéno-méthylarsinate de sodium (MSMA)
98	Droit à la déduction fiscale des amendes sanctionnant des infractions environnementales
99	Les cygnes trompettes meurent sur les eaux du lac Judson
100	Quartier résidentiel situé près des zones humides de Leitrim
101	Projet de construction d'une centrale au gaz naturel à Beauharnois, au Québec
102	Projet visant l'installation d'un incinérateur de traitement des déchets dangereux à Belledune, au Nouveau-Brunswick
103	Développement de l'exploitation du méthane de gisements houillers au Canada

Pétition nº	Objet
104A	Projet de construction d'une conduite pour le traitement des eaux d'égout
104B	Pétition de suivi concernant une conduite pour le traitement des eaux d'égout à Ottawa, en Ontario
105	Évaluation environnementale du projet de construction d'une route régionale au dessus de la zone humide de Big Lake à St. Albert, en Alberta
106A	Projet de route régionale à St. Albert, en Alberta
106B	Pétition de suivi concernant la route régionale à St. Albert, en Alberta
107	Évaluation des effets environnementaux liés à l'installation d'une rampe de mise à l'eau dans la zone de Hurkett Cove, en Ontario
108	Incidences du génie génétique sur les êtres humains, la société et l'environnement
109	Incidences sur l'environnement et la santé d'un site d'enfouissement fermé à Cramahe, en Ontario
110	Le Plan d'assainissement dans les Grands Lacs
111	Digues dans les eaux navigables du Canada
112	Le contrôle des polluants organiques persistants dans les eaux usées d'une municipalité
113	Évaluation environnementale de l'expansion de l'infrastructure au pont de la Paix reliant Fort Erie, en Ontario, et Buffalo, dans l'état de New York
114	Évaluation environnementale d'un projet de voie de contournement à Qualicum Beach, en Colombie-Britannique
115	La baleine grise de Californie, une espèce en péril
116	Construction d'une rampe de mise à l'eau à Hurkett Cove, en Ontario
117	L'exploitation d'un incinérateur de déchets dangereux à Belledune, au Nouveau-Brunswick
118	Les incidences environnementales des digues faites de main d'hommes
119	Possibilité d'effets négatifs de projets d'élevage de la morue charbonnière sur les stocks sauvages de cette même espèce et leur pêche
120	Le projet de déclassement du lac Cluff en Saskatchewan
121	La *Loi sur les espèces en péril*

6.14 Les questions que présentent les pétitions que nous avons reçues au cours de l'année écoulée portent de plus en plus sur le milieu marin et la biodiversité marine. Mentionnons, par exemple, une pétition présentée par la Georgia Strait Alliance et le United Fisherman and Allied Workers Union-Canadian Auto Workers Union. Ces organismes recommandent au gouvernement fédéral d'adopter un règlement afin d'empêcher les municipalités de déverser des eaux usées non traitées, ou partiellement traitées, dans l'océan (pétition n° 112).

6.15 Au cours de l'année, des pétitionnaires nous ont demandé des rapports d'étape, des mises à jour ou de l'information supplémentaire sur les questions soulevées dans leurs pétitions. L'organisme Algonquin Eco Watch, par exemple, a présenté une pétition de suivi (pétition n° 27E) parce qu'un ministère a omis d'envoyer le rapport qu'il avait promis dans sa réponse à une pétition antérieure.

Réponses des ministères aux pétitions

Suivi des réponses aux pétitions

6.16 Il incombe à la commissaire de faire le suivi des réponses que les ministères et les organismes produisent pour donner suite aux pétitions. Elle doit pour cela répondre aux questions suivantes :

- les ministères répondent-ils aux pétitionnaires dans les délais prescrits?
- les ministères répondent-ils consciencieusement et clairement aux questions posées et aux autres demandes formulées dans les pétitions?

6.17 Nous sommes heureux d'affirmer que les ministères respectent habituellement le délai prescrit de 120 jours pour répondre aux pétitions. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas (voir la pièce 6.3). Affaires indiennes et du Nord Canada a tardé à répondre à trois des quatre pétitions qui lui étaient adressées. En août 2004, il était en retard de plus de 180 jours pour deux de ces pétitions. Le Ministère nous a fait savoir qu'il prend des mesures qui lui permettront de mieux respecter les délais prévus par la loi.

6.18 Lorsque nous faisons le suivi des réponses des ministères aux pétitions, nous vérifions si la réponse donnée aux préoccupations et aux demandes est claire, complète et compréhensible. La plupart des ministères avaient satisfait à ces exigences minimales. Toutefois, dans certains cas, les réponses fournies par les ministères ne répondaient pas aux demandes ou aux questions ou bien elles y répondaient de manière imprécise et sans communiquer beaucoup d'information utile.

Certains pétitionnaires ne sont pas informés du résultat final de leur pétition

6.19 Certains pétitionnaires continuent d'utiliser le processus de pétition pour attirer l'attention sur de présumées violations des lois fédérales sur la protection de l'environnement. Ces lois traitent des pesticides, de l'habitat du poisson et de la pollution. Dans tous ces cas, les pétitionnaires ont demandé aux ministères responsables de faire enquête au sujet de leurs plaintes.

Pièce 6.3 Les ministères et les organismes respectent-ils leurs délais? (réponses reçues du 19 juillet 2003 au 30 juin 2004)

Pétitions	AAC	ADRC	ACDI	PC	MAECI	MDN	EC	MPO	Fin	SCan	IC	CICan*	AINC	RNCan	Parcs	TC	DEO
27D								●									
38B					●		●	●		●						○	
56B							●	●									
60B														●			
67			○														
71															●		
72							●									●	
73								●								●	
74					●		●	●								●	
75							○	●							○		
76														●			
77					●												
78						●											
79							●			●							
80						●											
81							●	●								●	
82A								●									
82B							●	●									
82C				●									○				
83							●			●							
84	●						●				○						
85	●		●		●		●			●	●						
86							●								●		
87										●							
88	●				●		●		●	●	●			●	●		●
89							●	●									
90								●									
91							●	●		●			●				
92A								●									
92B	●						●	●		●			○	●		●	
93							●										

Pièce 6.3 **Les ministères et les organismes respectent-ils leurs délais? (réponses reçues du 19 juillet 2003 au 30 juin 2004)**

Pétitions	AAC	ADRC	ACDI	PC	MAECI	MDN	EC	MPO	Fin	SCan	IC	CICan*	AINC	RNCan	Parcs	TC	DEO
94	●	○	○		●		●		●	●	●						
95					○		●	●					○			●	
96	○				●		●			○							
97										●							
98							●		○					●		●	
99							●	●									
100							●	○		○				●		●	
101							●										
102							●					○					
Total des pétitions	6	1	3	1	8	2	25	17	3	12	4	1	4	6	4	9	1
Pourcentage des réponses envoyées dans le délai prescrit	83 %	0 %	33 %	100 %	88 %	100 %	96 %	94 %	67 %	83 %	75 %	0 %	25 %	100 %	75 %	89 %	100 %

● Réponse envoyée dans le délai prescrit

○ Réponse envoyée en retard

Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), Agence canadienne de développement international (ACDI), Patrimoine canadien (PC), ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), ministère de la Défense nationale (MDN), Environnement Canada (EC), Pêches et Océans Canada (MPO), Finances Canada (Fin), Santé Canada (Scan), Industrie Canada (IC), Commerce international Canada (CICan*), Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Ressources naturelles Canada (RNCan), Parcs Canada (Parcs), Transports Canada (TC), Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO)

*Ministère nouveau créé par suite de la réorganisation de décembre 2003

6.20 Mentionnons ici une pétition présentée par Earth Action, un organisme ayant son siège à Charlottetown, à l'Île-du-Prince-Édouard. Earth Action a soutenu que plusieurs sociétés contrevenaient aux règles en matière de publicité établies en vertu de la législation fédérale sur les pesticides et elle a demandé à Santé Canada de faire enquête (pétition n° 87). Dans sa réponse, le Ministère a annoncé que son Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire avait entrepris de faire enquête sur cinq sociétés différentes.

6.21 À l'issue de l'enquête, un fonctionnaire de Santé Canada a informé Earth Action qu'il y avait eu dans tous les cas violation de la *Loi sur les produits antiparasitaires* et de ses règlements. Les sociétés en question ont reçu l'ordre de prendre des mesures correctives et le Ministère a avisé le pétitionnaire de son intention de faire le suivi de ces mesures.

6.22 Dans ce cas, Santé Canada a informé Earth Action de la suite donnée à ses préoccupations. Toutefois, cette façon d'agir est exceptionnelle. En effet, bien que des ministères continuent d'indiquer aux pétitionnaires leur intention d'enquêter sur les allégations présentées dans les pétitions reçues, nous avons observé que certains d'entre eux ne communiquaient pas leurs échéanciers à ce sujet et qu'ils ne donnaient pas non plus le nom de la personne responsable du suivi au ministère. Par conséquent, certains pétitionnaires ne connaissent pas les dispositions finales prises par les ministères pour donner suite à leur pétition. Dans les cas où il y a eu promesse d'un suivi, les pétitionnaires s'adressent parfois à notre bureau pour savoir où en est rendu ce suivi ou présentent une pétition de suivi. Les ministères doivent faire un meilleur suivi auprès des pétitionnaires.

Points saillants de pétitions et de réponses choisies

6.23 Dans la présente section, nous attirons l'attention sur quelques pétitions que nous avons reçues au cours de l'année et sur les réponses qui y ont été données. Elles soulignent des questions ayant trait à la biotechnologie, aux problèmes environnementaux causés par une mine abandonnée et à la transmission de maladies provenant de fermes à gibier.

Cinq pétitions étaient axées sur la politique et les interventions gouvernementales dans le domaine de la biotechnologie

6.24 En 2003-2004, Greenpeace a présenté à notre bureau cinq pétitions sur la biotechnologie (les pétitions n^{os} 38B, 84, 85, 88 et 94). Les réponses aux pétitions préparées par les ministères et les organismes sont des documents volumineux rédigés en fonction du contenu des questions et des demandes de Greenpeace présentées dans ces pétitions. Nous avons choisi de présenter un échantillon des réponses produites par les ministères.

6.25 **Rareté des données sur les répercussions économiques, financières et commerciales des cultures génétiquement modifiées.** Greenpeace a demandé au gouvernement fédéral de lui donner des renseignements sur les effets qu'aurait sur les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire canadiens ce que Greenpeace considère être le refus, par les consommateurs étrangers, d'accepter des produits contenant des organismes génétiquement modifiés ou issus de ceux-ci. Dans leur réponse conjointe, les ministères

fédéraux ont indiqué que l'information sur cette question est limitée et qu'il est difficile de circonscrire les effets possibles de l'utilisation des biotechnologies sur l'économie agricole et le commerce international. Les ministères ont cependant reconnu que l'accès restreint à certains marchés mondiaux touchait les producteurs canadiens de canola, mais ils ont ajouté que ces derniers pouvaient habituellement contrebalancer ces effets en redirigeant leurs produits vers d'autres marchés (pétitions nos 85 et 88).

6.26 L'aide aux pays en développement n'est pas liée à l'acceptation de produits génétiquement modifiés. Greenpeace a obtenu de l'Agence canadienne de développement international l'assurance que l'aide alimentaire canadienne à un pays (ou toute autre aide humanitaire, y compris l'aide médicale) n'est pas conditionnelle à l'acceptation par ce pays de produits génétiquement modifiés. L'Agence a aussi mentionné qu'elle octroie des fonds destinés à promouvoir les pratiques agricoles biologiques et agroécologiques ainsi qu'à protéger et à préserver la biodiversité (pétition no 85).

6.27 Le gouvernement fédéral a précisé ses exigences en matière d'étiquetage pour le commerce international des produits agricoles génétiquement modifiés. Dans le cadre de la réponse du gouvernement à la pétition no 85, les ministères ont fourni une copie d'une entente sur les organismes génétiquement modifiés qu'ont signée le Canada, le Mexique et les États-Unis en octobre 2003. Cette entente s'applique à toutes les expéditions de produits agricoles destinés à l'alimentation humaine et animale ou à la transformation. En vertu de cette entente, l'exportateur n'est pas tenu de se soumettre aux exigences relatives à la documentation à produire lorsqu'il a établi avec l'importateur que les produits expédiés ne contiennent pas d'organismes génétiquement modifiés. Cela veut dire que les parties intéressées peuvent soustraire à ces exigences les livraisons contenant au plus 5 p. 100 d'organismes génétiquement modifiés.

Le drainage minier acide se poursuit à la mine Tulsequah Chief dans le nord de la Colombie-Britannique

Dans le rapport de 2002 de la commissaire à l'environnement et au développement durable au chapitre 3 intitulé « Les mines abandonnées dans le Nord », nous avions constaté que certaines de ces mines représentent une grave menace pour la santé humaine et l'environnement et qu'elles pourraient causer des dommages considérables si rien n'est fait à ce sujet.

6.28 En septembre 2003, la Society for Atlin's Sustainable Economic Initiatives a fait parvenir une pétition à notre bureau (pétition no 95). Cette dernière cible les contaminants qui se déversent du site minier de Tulsequah Chief dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique et leurs effets sur la santé du saumon et d'autres espèces aquatiques vivant dans les cours d'eau à proximité de la mine.

6.29 Selon le pétitionnaire, la mine a ouvert en 1951 et a fermé six ans plus tard. La propriété a par la suite été achetée par Redfern Resources Ltd. Redfern veut rouvrir la mine. Toutefois, il faut au préalable que soit effectuée une évaluation environnementale fédérale. Pêches et Océans Canada est le ministère responsable de cette évaluation. Dans sa réponse au pétitionnaire, le Ministère a indiqué que le gouvernement fédéral ne peut terminer l'évaluation tant que Redfern n'aura pas trouvé réponse aux préoccupations qu'ont formulées plusieurs ministères fédéraux et autres organismes. Depuis la

production de la réponse à la pétition, nous avons appris que l'évaluation environnementale avait redémarré.

6.30 Environnement Canada est responsable de l'application des dispositions sur la pollution de la *Loi sur les pêches*. Le Ministère a répondu aux questions du pétitionnaire au sujet du drainage minier acide sur le site de la mine. Il a confirmé qu'il a écrit à la société pour la mettre en garde et qu'un inspecteur a donné à cette dernière l'ordre de régler ce problème. Une inspection de contrôle effectuée en octobre 2003 a confirmé qu'aucune des mesures prises par la société n'avait réduit de manière significative le taux de toxicité très élevé des eaux acides. Le Ministère a indiqué qu'il réfléchissait aux prochaines mesures à prendre conformément à sa politique d'observation et d'application de la *Loi sur les pêches* portant sur la prévention de la pollution.

Drainage minier acide — Ce phénomène résulte d'une réaction des minéraux contenant du soufre qui, exposés à l'air et à l'eau, produisent des eaux de ruissellement toxiques et acides qui pourraient nuire aux écosystèmes situés en aval. Le drainage minier acide est principalement associé à l'extraction du charbon, du cuivre, d'autres métaux de base et des métaux précieux.

Préoccupations concernant l'encéphalopathie des cervidés sur les fermes d'élevage de gibier

6.31 En octobre 2003, la Fédération canadienne de la faune a présenté une pétition (pétition n° 96) à notre Bureau sur l'élevage de gibier au Canada. Les inquiétudes du pétitionnaire portaient entre autres sur la propagation de l'encéphalopathie des cervidés qui se transmet des fermes à gibier aux populations sauvages de cerfs et d'autres cervidés (les animaux membres de la famille des cervidés comme le cerf, le wapiti, l'orignal et le caribou). L'encéphalopathie des cervidés est une maladie semblable à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Selon le pétitionnaire, l'élevage du wapiti et du cerf a commencé au Canada au milieu des années 80. Il est permis dans toutes les provinces, sauf à Terre-Neuve et Labrador et dans le Territoire du Nunavut.

6.32 Notre bureau a transmis cette pétition à Agriculture et Agroalimentaire Canada, à Environnement Canada, à Affaires étrangères et Commerce international Canada (désormais scindé en deux ministères : Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada) et à Santé Canada. Dans sa réponse, Santé Canada a mentionné qu'il avait récemment terminé deux études sur l'encéphalopathie des cervidés. Le rapport de la première étude, publié en janvier 2003, était une compilation de données canadiennes sur la maladie. Le deuxième rapport, publié en mars 2003, concluait qu'il n'y avait aucune preuve convaincante que la maladie puisse se transmettre aux humains. Il n'en demeure pas moins qu'à la fin de sa réponse Santé Canada a fait état de deux incidents qui laissent croire que l'encéphalopathie des cervidés est susceptible d'être un agent pathogène pour les humains.

6.33 Environnement Canada a reconnu que même si la source de l'encéphalopathie des cervidés n'est pas connue, cette maladie semble se propager de plus en plus chez les cervidés sauvages dans l'Ouest canadien. Le Ministère fait partie d'un comité fédéral-provincial-territorial chargé d'élaborer la stratégie canadienne nationale sur les maladies de la faune, stratégie qui porte sur l'encéphalopathie des cervidés et d'autres maladies. La stratégie, qui sera mise en œuvre dans toutes les administrations, réduira

selon le Ministère les impacts négatifs des nouvelles maladies de la faune sur la santé des humains, du bétail et de la faune.

Vérification des déclarations faites dans les réponses aux pétitions

6.34 Pour la première fois, nous avons vérifié les déclarations faites dans les réponses des ministères à deux pétitions. Ces travaux ont été exécutés dans le cadre de nos vérifications sur l'évaluation environnementale stratégique (voir le chapitre 4 du présent rapport) et la gestion du saumon (voir le chapitre 5). On trouvera dans les paragraphes suivants les points essentiels de nos constatations.

6.35 **Réponses insatisfaisantes à la pétition concernant l'évaluation environnementale stratégique.** L'évaluation environnementale stratégique est en place depuis 1990 en vertu d'une directive du Cabinet fédéral. Selon cette directive, les ministères et les organismes sont tenus de prendre en compte les incidences environnementales des plans, des politiques et des programmes fédéraux qu'ils conçoivent. Rachel McCormick, une étudiante au doctorat, a soumis ses questions à dix ministères et organismes fédéraux par le biais de notre processus de pétition en 2003 (pétition n° 64). Elle leur a demandé de décrire comment ils intégraient l'évaluation environnementale stratégique à leur planification et si cette intégration produisait des résultats.

6.36 Nous avons constaté, au cours de notre vérification de l'évaluation environnementale stratégique, que l'information présentée dans les réponses aux pétitions concordait généralement avec notre corroboration. En revanche, certains renseignements présentés dans certaines réponses n'ont pu être corroborées par nos travaux de vérification.

- Pêches et Océans Canada a indiqué dans sa réponse à la pétition qu'il « procède à une exploration préliminaire afin de déterminer si la mise en œuvre d'un projet de politique, de plan ou de programme pourrait avoir des répercussions environnementales. Cette exploration permet à l'analyste de déterminer la possibilité de répercussions directes ou indirectes découlant de la mise en œuvre d'une proposition. S'il est déterminé qu'il n'y a aucune possibilité de répercussion, alors il n'est pas nécessaire de procéder à d'autres analyses. » Nous n'avons trouvé aucune preuve d'exploration préliminaire faisant suite à la Directive du Cabinet.
- Santé Canada a signalé que l'élaboration de nouvelles propositions intègre globalement les considérations relatives à l'évaluation environnementale stratégique. Mais le Ministère a mis en place un nombre restreint de mesures pour garantir l'application de la Directive.
- Finances Canada a affirmé qu'il a lancé un « processus d'évaluation environnementale amélioré » en mai 2003. En réalité, le Ministère n'a pu démontrer qu'il avait mis en place un processus avant cette date. Il a

mentionné que deux évaluations environnementales stratégiques ont été effectuées officieusement avant mai 2003, mais il n'a pu fournir de preuves à l'appui de cette affirmation.

6.37 Malgré les réponses fournies par Pêches et Océans Canada, des questions demeurent sans réponse en ce qui concerne l'effondrement des stocks de saumon sauvage dans l'archipel de Broughton. Une infestation présumée des saumoneaux roses sauvages par le pou du poisson (un parasite marin) en 2001 dans l'archipel de Broughton, au large de la côte de la Colombie-Britannique, a incité le Conseil tribal de la nation Musgamagw Tsawataineuk à présenter une pétition à notre bureau en 2002. Le Conseil laissait entendre que les poux du poisson provenaient des nombreuses salmonicultures de la région et il voulait savoir comment Pêches et Océans Canada s'était attaqué au problème au printemps de 2001.

6.38 Le Ministère a répondu qu'il avait évalué la présence de poux du poisson dans le cadre de son étude annuelle des saumoneaux. Les résultats ont démontré que les saumons de l'échantillon étaient dans l'ensemble sains et ont révélé que le taux d'infestation par les poux était faible. D'après cette étude, rien n'indiquait une épidémie ou ne laissait entrevoir une mortalité de masse des saumoneaux.

6.39 Dans le cadre du suivi du saumon sauvage fait par notre bureau (voir le chapitre 5), nous avons examiné les mesures prises par le Ministère à la suite de l'apparition présumée d'une infestation par le pou du poisson dans l'archipel de Broughton en 2001. Nous avons constaté qu'il n'avait pas effectué suffisamment de recherches sur les impacts éventuels de l'aquaculture et du pou du poisson avant son apparition présumée. Le rapport cité par le Ministère dans sa réponse à la pétition s'appuyait sur des recherches très restreintes qui n'avaient pas été contrevérifiées par des pairs. L'étude annuelle mentionnée précédemment est la seule que le Ministère ait effectuée en 2002 pour examiner la situation.

6.40 Le nombre de saumons roses qui migrent vers l'archipel de Broughton a varié au cours des années, mais on a noté une baisse spectaculaire en 2002, alors qu'environ 147 000 saumons sont retournés dans le secteur (comparativement à 3,6 millions en 2000). En 2003, Pêches et Océans Canada et la province de la Colombie-Britannique ont mis en œuvre des plans d'action qui prévoyaient notamment le suivi du pou du poisson dans l'archipel de Broughton. En mai 2004, le Ministère a publié les résultats de l'étude de 2003 et des plans précis pour 2004 afin de pallier les principales lacunes de la recherche observées lors de l'analyse des données de 2003. Comme nous l'indiquons au chapitre 5, le Ministère n'a toujours pas donné de réponses claires sur les effets possibles du pou du poisson sur les stocks de saumon sauvage et sur les liens de cette infestation avec la salmoniculture.

Vérification des engagements présentés en réponse aux pétitions

6.41 Dans les réponses données au cours des années passées, les ministres fédéraux se sont engagés à donner suite aux préoccupations environnementales des pétitionnaires. Afin de déterminer si les ministères ont pris des mesures satisfaisantes, nous avons vérifié des engagements pris dans quelques pétitions.

6.42 Cette année, nous avons vérifié les engagements pris en réponse à trois pétitions. Nous les avons choisis en fonction de plusieurs critères. Nos vérifications ciblaient les mesures prises par les ministères pour respecter les engagements qu'ils avaient pris dans leurs réponses aux pétitions. Nous nous attendions à ce que chaque ministère :

- ait clairement exprimé son engagement et ce qu'il signifie pour lui;
- ait planifié sa mise en œuvre;
- ait procédé à la mise en œuvre prévue et notamment communiqué tout changement, le cas échéant;
- ait démontré qu'il avait respecté l'engagement et, le cas échéant, évalué la mesure dans laquelle il avait donné suite à la ou aux questions soulevées.

Pour de plus amples renseignements à ce sujet, veuillez consulter la section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Fonctionnaires de la Défense nationale à Cornwall préparant l'envoi de barils de gaz moutarde vers Halifax, en 1946.

Source : Archives nationales du Canada

Dépotoirs militaires au large de la côte canadienne de l'Atlantique

Un héritage non désiré

6.43 Au cours du siècle dernier, en particulier par suite des deux guerres mondiales, il y a eu environ 2 800 naufrages de navires (dont certains contenaient des munitions) au large de la côte canadienne de l'Atlantique. De plus, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada et d'autres pays se sont débarrassés de munitions conventionnelles, notamment des bombes et des obus, en plus d'agents de guerre chimiques et biologiques, comme le gaz moutarde, en les rejetant à la mer. À l'époque, cette pratique était considérée comme acceptable. Depuis 1975, la législation canadienne interdit le rejet dans les océans d'agents de guerre et de munitions.

6.44 Des munitions et des agents de guerre chimiques et biologiques non explosés immergés dans le milieu marin peuvent présenter un risque potentiel pour la sécurité humaine et la salubrité de l'environnement lorsque des activités telles que le dragage, le chalutage, la navigation ou l'exploration gazière et pétrolière viennent les perturber. Des munitions conventionnelles ont été rejetées sur la côte de l'Atlantique. Et même si rien ne vient les

perturber, les munitions et les conteneurs immergés qui renferment des agents de guerre chimiques peuvent se corroder et laisser fuir leur contenu. Ces sites peuvent présenter des risques que l'on doit mieux comprendre.

6.45 En 1984, Transports Canada a soumis au ministère de la Défense nationale la question de l'immersion au large des côtes de gaz moutarde et de munitions non explosées. Malgré tout, après étude de la question, le Ministère n'a pas jugé nécessaire à cette époque de prendre des mesures et a affirmé qu'il n'existait aucune preuve que cela constituait un problème majeur dans les eaux canadiennes. Le Ministère a récemment reconnu qu'en raison de l'utilisation accrue du milieu marin, cette problématique peut représenter un risque pour la santé humaine et pour l'environnement.

Pétition exprimant des inquiétudes au sujet des effets de l'exploration pétrolière et gazière

6.46 Dans une pétition présentée en mars 2002, Myles Kehoe a soulevé un nombre de questions concernant la présence d'agents de guerre chimiques et de munitions dans des dépotoirs militaires situés au large de la côte est du Canada (pétition n° 50A). Il s'est demandé si ces sites avaient tous été recensés, si les risques potentiels avaient été évalués et si les sites connus avaient été signalés comme il se doit sur les cartes marines. Il a demandé, entre autres, l'imposition d'un moratoire sur toutes les activités d'exploration pétrolière et gazière dans les zones situées près et au large de la côte canadienne de l'Atlantique et la désignation de tous les dépotoirs militaires sous-marin comme zones à l'intérieur desquelles serait interdite la pêche de fond commerciale.

Le 19 février 1946, une barge contenant 10 200 barils de gaz moutarde a été sabordée au large de l'Île de Sable, en Nouvelle-Écosse, sous 3 000 mètres d'eau.

6.47 La pétition a été acheminée à six ministères :

- La Défense nationale a assumé le rôle de ministère responsable car plusieurs de ces sites ont servi à l'immersion de matériel militaire.
- Pêches et Océans Canada a le mandat de protéger le poisson et le milieu marin. Le Service hydrographique du Canada, un des services de ce ministère, est responsable de l'établissement de cartes nautiques.
- Ressources naturelles Canada assume des responsabilités importantes pour ce qui est des activités d'exploration pétrolière et gazière au large des côtes. En outre, le Ministère fournit des avis techniques, par exemple, sur la cartographie des fonds marins.
- Environnement Canada possède l'expertise technique nécessaire pour recenser et évaluer les risques environnementaux associés à l'immersion en mer et aux sites contaminés.
- Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (désormais scindé en deux ministères : Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada) était responsable des questions qui se rattachent aux obligations internationales et aux activités connexes ayant trait à ces sites.
- Santé Canada a le mandat de protéger la santé humaine.

Engagements ministériels

6.48 Dans sa réponse à la pétition n° 50A, le ministère de la Défense nationale s'est engagé à exécuter des projets visant à continuer à localiser les sites d'élimination de munitions conventionnelles et à entreprendre le recensement des dépotoirs militaires. Il s'est aussi engagé à évaluer le risque pour la santé humaine et l'environnement et à fixer des priorités pour le nettoyage subséquent ou l'application de toute autre mesure appropriée. Ressources naturelles Canada et Environnement Canada se sont, pour leur part, engagés à fournir une expertise technique et scientifique pour ce projet. Pêches et Océans Canada, par l'intermédiaire du Service hydrographique du Canada, s'est engagé à cartographier les dépotoirs militaires à l'aide de l'information transmise par le ministère de la Défense nationale.

Objet de la vérification

6.49 Nos travaux ont porté sur les mesures prises par le ministère de la Défense nationale, Pêches et Océans Canada, Ressources naturelles Canada et Environnement Canada. Nous avons exclu Santé Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, car leur participation à la mise en œuvre de ces engagements était moins importante.

6.50 La vérification avait comme objectif d'évaluer les progrès réalisés par ces quatre ministères au regard de certains engagements mentionnés dans leurs réponses à la pétition n° 50A. Dans l'ensemble, leurs interventions pouvaient être réparties entre les catégories suivantes :

- recenser et évaluer les risques que présentent les dépotoirs militaires sous-marins contenant des agents de guerre chimiques et biologiques et des munitions conventionnelles;
- communiquer l'information connue sur les sites et les risques aux parties intéressées;
- préparer un plan d'urgence en cas de désastre écologique.

Observations

Les ministères recensent et évaluent les risques

6.51 Le ministère de la Défense nationale, en vue de recenser les sites et d'évaluer les risques, conformément à ses engagements, a introduit les deux grands projets suivants :

- le projet de disposition (d'élimination) d'agents de guerre, lequel porte sur les sites marins et terrestres contenants des agents chimiques et biologiques, dont le gaz moutarde;
- le projet d'étude sur les munitions non explosées (Unexploded Ordnance, UXO) en milieu sous-marin, qui porte sur les dépotoirs sous-marins contenant des munitions conventionnelles, notamment des mines et des obus.

La pièce 6.4 présente un calendrier d'activités liées aux anciens dépotoirs militaires sous-marins d'agents de guerre et de munitions conventionnelles.

6.52 Le projet d'élimination d'agents de guerre devrait être terminé en 2008. L'objet principal du projet d'élimination d'agents de guerre est de

Le groupe de travail du projet d'élimination d'agents de guerre

Ce groupe de travail a été créé en 2002 afin de fixer les balises du projet d'élimination d'agents de guerre. Il est composé d'experts dans les domaines scientifique, technique et politique. Il comprend des représentants de la Défense nationale, mais aussi d'Affaires étrangères Canada, d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada, de Santé Canada et de Ressources naturelles Canada. Il constitue en outre une tribune d'échange d'informations entre les ministères.

Figure 3.1 Calendrier des activités liées aux dépotoirs militaires sous-marins

1900 à 1945

Plusieurs naufrages se sont produits au cours de cette période. Des manœuvres militaires pendant les deux guerres mondiales ont eu pour conséquence que de nombreux navires ont coulé au large de la côte est du Canada.

Une barge transportant environ 10 200 barils de gaz moutarde est sabordée au large de la côte est du Canada.

1946

Signature de la Convention de Londres sur l'immersion des déchets. Cette convention interdit de jeter à la mer des armes chimiques et biologiques.

1972

Un grand nombre de pays signent la Convention sur les armes biologiques et les armes à toxines à Genève et s'engagent à poursuivre les négociations relatives à un traité sur l'interdiction des armes chimiques.

Le Canada ratifie la Convention de Londres.

1975

Les sous-ministres de Transports Canada et de la Défense nationale échangent de la correspondance au sujet de la présence d'agents de guerre chimiques au large de la côte est du Canada; aucune intervention n'est alors jugée nécessaire.

1984

1995

Présentation à la Commission d'Helsinki (l'organe de direction de la Convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique) du rapport final sur les risques que présentent les munitions chimiques immergées dans le milieu marin.

2000

Ratification par le Canada du Protocole de 1996 à la Convention de Londres de 1972.

- Un premier rapport sur les sites d'immersion de mines non explosées est préparé pour le ministère de la Défense nationale et il recense les 50 premiers sites à examiner.
- Création du groupe de travail du projet d'étude sur les munitions non-explosées (UXO) en milieu sous-marin.

2001

- Création du groupe de travail du projet d'élimination d'agents de guerre.
- La Défense nationale lance le projet portant sur les munitions non explosées avec l'aide du groupe de travail du projet d'étude sur les munitions non explosées sous-marines.
- Réception de la pétition n° 50A.
- Le groupe de travail est formé.

2002

Début des enquêtes sur les dépotoirs de munitions non explosées. Le ministère de la Défense nationale reçoit un rapport mis à jour. Début d'une étude rétrospective ayant pour objet de localiser les sites possibles d'agents de guerre (dans le cadre du projet d'élimination d'agents de guerre).

2003

2004

Début d'un examen officiel de documents scientifiques et début des travaux sur les modèles d'évaluation des risques pour le projet d'élimination d'agents de guerre.

La localisation et l'évaluation des risques que présentent les sites d'immersion de munitions non explosées doivent avoir été effectuées au plus tard en 2006.

2006

2008

Les travaux d'identification et d'évaluation des risques que présentent les sites d'agents de guerre chimiques ou biologiques devraient être terminés en 2008, au plus tard.

Pièce 6.4 **Calendrier des activités liées aux dépotoirs militaires sous-marins**

1900 à 1945

Plusieurs naufrages se sont produits aux cours de cette période. Des manœuvres militaires pendant les deux guerres mondiales ont eu pour conséquence que de nombreux navires ont coulé au large de la côte est du Canada.

1946

Une barge transportant environ 10 200 barils de gaz moutarde est sabordée au large de la côte est du Canada.

Signature de la Convention de Londres sur l'immersion des déchets. Cette convention interdit de jeter à la mer des armes chimiques et biologiques.

1972

Un grand nombre de pays signent la Convention sur les armes biologiques et les armes à toxines à Genève et s'engagent à poursuivre les négociations relatives à un traité sur l'interdiction des armes chimiques.

1975

Le Canada ratifie la Convention de Londres.

1984

Les sous-ministres de Transports Canada et de la Défense nationale échangent de la correspondance au sujet de la présence d'agents de guerre chimiques au large de la côte est du Canada; aucune intervention n'est alors jugée nécessaire.

1995

Présentation à la Commission d'Helsinki (l'organe de direction de la Convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique) du rapport final sur les risques que présentent les munitions chimiques immergées dans le milieu marin.

2000

Ratification par le Canada du Protocole de 1996 à la Convention de Londres de 1972.

2001

- Un premier rapport sur les sites d'immersion de mines non explosées est préparé pour le ministère de la Défense nationale et il recense les 50 premiers sites à examiner.
- Création du groupe de travail du projet d'étude sur les munitions non-explosées (UXO) en milieu sous-marin.

2002

- Création du groupe de travail du projet d'élimination d'agents de guerre.
- La Défense nationale lance le projet portant sur les munitions non explosées avec l'aide du groupe de travail du projet d'étude sur les munitions non explosées sous-marines.
- Réception de la pétition n° 50A.
- Le groupe de travail est formé.

2003

Début des enquêtes sur les dépotoirs de munitions non explosées. Le ministère de la Défense nationale reçoit un rapport mis à jour. Début d'une étude rétrospective ayant pour objet de localiser les sites possibles d'agents de guerre (dans le cadre du projet d'élimination d'agents de guerre).

2004

Début d'un examen officiel de documents scientifiques et début des travaux sur les modèles d'évaluation des risques pour le projet d'élimination d'agents de guerre.

2006

La localisation et l'évaluation des risques que présentent les sites d'immersion de munitions non explosées doivent avoir été effectuées au plus tard en 2006.

2008

Les travaux d'identification et d'évaluation des risques que présentent les sites d'agents de guerre chimiques ou biologiques devraient être terminés en 2008, au plus tard.

Munition non explosée repérée au large de la côte est du Canada.
Source : Défense nationale

recenser les sites marins et terrestres contenant des agents de guerre chimiques et biologiques et d'évaluer les risques qu'ils présentent. Le projet comprend l'étude d'ouvrages scientifiques et une recherche rétrospective visant à repérer les sites possibles.

6.53 Les travaux relatifs au projet ont commencé au début de 2002. Un examen officiel des documents scientifiques et l'élaboration de modèles d'évaluation des risques ont débuté en 2004; il est cependant trop tôt pour prédire si le projet sera achevé d'ici 2008 tel qu'il est prévu.

6.54 Environ 14,4 millions de dollars ont été alloués à ce projet. Ce montant ne comprend pas le nettoyage ou la restauration des sites. Le ministère de la Défense nationale a indiqué qu'il demandera des fonds si les sites exigent des interventions. Les représentants du Ministère ont indiqué que le coût éventuel des levés des grands fonds océaniques (plus de 1 000 mètres) peut atteindre plus d'un million de dollars par site.

Pêches et Océans Canada nous a informés qu'après avoir examiné les travaux de recherche effectués à l'échelle internationale, le gaz moutarde représente un faible danger en eau froide et profonde, et qu'il n'est donc pas nécessaire de mener d'autres activités scientifiques pour l'instant. Le Ministère s'est engagé à continuer d'évaluer le besoin de poursuivre les activités, compte tenu de sa participation au projet d'élimination des agents de guerre.

6.55 Dans le cadre du projet, le Ministère s'emploie actuellement à localiser les sites à risque élevé qui requièrent des levés océanographiques. À ce jour, deux sites d'immersion pouvant contenir des agents de guerre ont été localisés. Le premier se trouve au sud de l'île de Sable et le deuxième, au sud des Grands Bancs de Terre-Neuve. Cinq sites terrestres pouvant contenir des agents de guerre ont aussi été relevés.

6.56 Le projet d'étude sur les munitions non explosées en milieu sous-marin devrait être terminé en 2006. Le projet d'étude sur les munitions non explosées en milieu sous-marin a été lancé au milieu de 2002 en vue d'examiner les sites marins où pourraient se trouver des munitions conventionnelles et dans le but de fixer des priorités concernant ces sites. Avant de lancer ce projet, le ministère de la Défense nationale avait déjà commencé à retracer les épaves et les sites où pourraient se trouver des munitions non explosées.

Dans notre rapport d'avril 2003, au chapitre 7 intitulé « La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires », nous avons indiqué que la contamination liée aux munitions se trouvant dans des dépotoirs terrestres est une question qui retient de plus en plus l'attention. Nous avons recommandé que le ministère de la Défense nationale répertorie les sites terrestres potentiellement contaminés par des matériaux énergétiques (y compris les munitions non explosées) et qu'il élabore un plan d'atténuation des impacts qui préciserait les priorités, les échéanciers et les budgets. Le Ministère a répondu qu'il y avait encore des études à faire pour que soient bien comprises la nature et la composition de ces contaminants potentiels.

6.57 Le Ministère a dressé une liste de 509 sites sous-marins suspects et connus. De ce nombre, 48 sites étaient considérés comme très prioritaires, alors que les 461 sites restants étaient considérés comme présentant un risque négligeable. Le Ministère a évalué le risque que présentent ces sites en se fondant sur des critères tels que leur proximité et leur accessibilité pour le public, le type et la quantité de munitions qu'ils contiennent et le risque pour l'environnement. Aucune autre enquête ou mesure de nettoyage n'est prévue pour les 461 sites à faible risque pour l'instant, mais le Ministère a indiqué qu'il pourrait en être autrement si de nouvelles informations à ce sujet lui étaient présentées.

6.58 En date du 31 mars 2004, le Ministère avait effectué une première étude de 25 des 48 sites présentant un risque élevé. Ses représentants ont indiqué que leur objectif était d'évaluer environ dix sites par année, selon la disponibilité du matériel et les conditions météorologiques.

6.59 Le projet d'étude sur les munitions non explosées en milieu sous-marin s'est vu attribuer un financement totalisant quelque 1,1 million de dollars. Quant au projet d'élimination des agents de guerre, son budget ne prévoit pas

de fonds pour le nettoyage ou pour toute autre mesure de restauration des sites.

Les ministères communiquent et échangent de l'information

6.60 Les ministères, en ce qui a trait aux dépotoirs militaires sous-marins au large des côtes, se sont engagés à communiquer de l'information aux parties intéressées, notamment au public, aux médias, aux pêcheurs et aux travailleurs de l'industrie pétrolière, et à partager avec eux divers renseignements. La communication de renseignements sur les sites d'immersion au large des côtes se fait sur une base régulière.

6.61 La Défense nationale a conçu des plans de communication pour les deux projets. Le Ministère a aussi publié un dépliant intitulé *Comment traiter de la disposition d'agents de guerre* et a affiché l'information sur Internet à l'adresse www.wadproject.forces.gc.ca. Une brochure visant à expliquer le projet de repérage des munitions non explosées en milieu sous-marin a aussi été publiée. De plus, la Défense nationale a fourni de l'information à l'Office Canada–Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers pour les projets d'exploration pétrolière et gazière au large des côtes. Il a aussi publié des avis sur le nettoyage de sites particuliers, par exemple le HMS *Raleigh*, un croiseur britannique qui a coulé en 1922 au large de la côte du Labrador.

6.62 Le Service hydrographique du Canada de Pêches et Océans s'est engagé à marquer les sites d'immersion sur les cartes de navigation. Il a déjà indiqué l'emplacement d'environ 20 sites contenant des munitions conventionnelles sur ces cartes. La Défense nationale a fourni de l'information au Service hydrographique du Canada sur les deux dépotoirs militaires sous-marins contenant des agents de guerre. La Garde côtière canadienne a publié un avis à la navigation concernant ces deux sites en février 2004.

Plan d'urgence — les ministères prennent des mesures pour respecter leurs engagements

6.63 Il y a beaucoup d'inconnues au sujet des dangers que ces dépotoirs sous-marins peuvent présenter. Les ministères admettent qu'il faut établir un plan d'intervention en cas d'incidents et ils se sont engagés en ce sens dans leurs réponses à la pétition n° 50A.

6.64 La Défense nationale a recensé des procédures à suivre en cas de découverte de munitions. D'autres ministères fédéraux se sont dotés de programmes de mesures d'urgence en cas, par exemple, de déversements de pétrole et de fuites de gaz. Toutefois, aucun d'eux n'a établi de plan d'intervention précis dans le cas des agents de guerre chimiques ou biologiques.

6.65 En avril 2004, les membres du Groupe de travail du projet d'élimination d'agents de guerre ont commencé à examiner l'utilité d'établir un plan d'urgence global à l'échelle du gouvernement. Le Groupe a indiqué qu'un tel plan recenserait les éléments critiques à prendre en compte, notamment les risques associés aux munitions et aux agents de guerre, les

incidents et les déversements en milieu marin, les interventions ayant trait à la sécurité publique et les scénarios probables de risque. Le plan indiquerait aussi le nom des principales organisations intéressées et préciserait leurs rôles.

Poisson génétiquement modifié

Introduction

Organisme génétiquement modifié — un organisme dont les gènes ont été modifiés de manière non naturelle.

Source : Pêches et Océans Canada

6.66 La recherche sur les organismes aquatiques génétiquement modifiés, comme les poissons génétiquement modifiés, a commencé au début des années 1980 et elle s'est rapidement étendue partout dans le monde au cours des dernières années. Produits à l'aide de biotechnologies, les poissons génétiquement modifiés sont utilisés à des fins médicales, pour déceler la pollution et comme poissons d'aquarium. Ils sont aussi développés pour l'industrie de l'aquaculture, par exemple pour obtenir des poissons à croissance plus rapide ou qui tolèrent les températures froides.

6.67 Pour le moment, les poissons génétiquement modifiés ne sont pas élevés au Canada, mais la recherche est faite à ce titre. Ainsi, à l'Île-du-Prince-Édouard, une société américaine fait de la recherche sur le saumon génétiquement modifié. La société a présenté aux organismes de réglementation américains une demande de commercialisation du saumon à croissance rapide. Les organismes de réglementation canadiens croient qu'une demande semblable pourrait être faite au Canada.

Organisme transgénique — un type d'organisme génétiquement modifié qui a reçu des gènes appartenant à un autre organisme du même type ou d'un type différent. Par exemple, les gènes d'un poisson tolérant au froid peuvent être ajoutés aux gènes du saumon de l'Atlantique afin que ce dernier puisse supporter des températures froides.

6.68 Les scientifiques, les organismes de réglementation et le public s'inquiètent des impacts écologiques potentiels de la présence accidentelle de poissons génétiquement modifiés dans les écosystèmes naturels. Par exemple, les poissons génétiquement modifiés à croissance rapide pourraient s'approprier la nourriture et le territoire du poisson sauvage. Les scientifiques ne font que commencer à comprendre les effets de la présence des poissons génétiquement modifiés dans l'environnement naturel.

Pêches et Océans Canada s'est engagé à agir

6.69 Greenpeace Canada a présenté une pétition sur le poisson génétiquement modifié en novembre 2001 (pétition n° 38A). L'organisme voulait obtenir de l'information sur la réglementation régissant le poisson génétiquement modifié et obtenir confirmation de la politique fédérale sur l'élevage de ce type de poisson au Canada.

6.70 Pêches et Océans Canada et plusieurs autres ministères fédéraux ont répondu conjointement à la pétition en avril 2002. Nous avons demandé à Pêches et Océans Canada de répondre parce qu'il a pour mandat de gérer et de protéger le poisson et son habitat. Nous avons choisi de vérifier trois engagements du Ministère présentés dans sa réponse à la pétition :

- Pêches et Océans Canada est à rédiger un règlement d'application de la *Loi sur les pêches* pour les organismes aquatiques à caractères nouveaux, ce qui inclut le poisson génétiquement modifié.
- Pêches et Océans Canada continuera d'effectuer des recherches afin de renforcer les protocoles d'évaluation des risques devant permettre de vérifier le respect des exigences réglementaires afin de mieux

comprendre les impacts possibles des organismes aquatiques à caractères nouveaux.

- Pêches et Océans Canada appuie l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OCSAN) dans ses efforts pour garantir que les organismes aquatiques à caractères nouveaux et, dans le cas qui nous intéresse, le saumon, ne peuvent avoir d'effets sur les stocks de poissons sauvages en veillant, entre autres, à ce que le saumon génétiquement modifié soit confiné dans des installations sécuritaires, autonomes et terrestres.

L'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord a été établie en 1983 en vertu de la Convention pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord. On lui a confié le mandat de promouvoir la conservation, le rétablissement, la mise en valeur et la gestion responsable des stocks de saumons dans l'Atlantique Nord à l'aide de la coopération internationale. Le Canada est partie à la Convention, et Pêches et Océans Canada en est le ministère fédéral responsable.

Objet de la vérification

6.71 À la lumière des engagements mentionnés ci-dessus, nous voulions vérifier si Pêches et Océans Canada avait fait des progrès dans l'élaboration de la réglementation et dans ses travaux de recherche visant à renforcer l'évaluation des risques afin de mieux assurer l'application des règlements. Nous avons aussi vérifié si le Ministère veillait au respect des lignes directrices de l'OCSAN portant sur l'élevage du saumon génétiquement modifié.

Observations et recommandations

Pêches et Océans Canada s'est engagé à élaborer un règlement sur le poisson génétiquement modifié

6.72 **Le poisson génétiquement modifié est actuellement assujetti à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999 (LCPE)*.** Environnement Canada a pour mission de voir à l'application de la *LCPE (1999)* et des règlements connexes. Ceux-ci, ainsi que les lois et règlements présentés dans les annexes de la *LCPE (1999)*, portent sur toutes les nouvelles substances destinées à la vente, à la fabrication ou à l'importation au Canada, qu'il s'agisse de nouveaux produits chimiques commerciaux ou d'organismes vivants issus de la biotechnologie comme les plantes, les microorganismes, les animaux et les poissons génétiquement modifiés [voir l'encadré sur la *LCPE (1999)* à la page 24].

6.73 La *LCPE (1999)* et ses règlements répondent au besoin fondamental de réglementer toutes les nouvelles substances; par contre, le gouvernement fédéral a reconnu qu'il est nécessaire d'établir un règlement particulier pour le poisson génétiquement modifié et les autres organismes aquatiques à caractères nouveaux. On trouvera ci-après deux des principes fondamentaux qui sous-tendent l'approche du Canada en matière de réglementation de la biotechnologie :

- les ministères ont charge de réglementer les produits biotechnologiques qui relèvent de leur compétence;
- le système de réglementation doit être fonction des lois et des établissements existants.

Aux États-Unis, un poisson génétiquement modifié qui luit dans l'obscurité (GloFish™) est vendu comme poisson d'aquarium. En janvier 2004, des poissons GloFish™ étaient importés au Canada, ce qui contrevenait aux règlements fédéraux. Environnement Canada a pris des mesures d'exécution et certains de ces poissons ont été saisis et détruits. La société qui a produit les GloFish™ aux États-Unis se prépare à présenter aux organismes de réglementation canadiens, en conformité avec la loi, une déclaration indiquant son intention de vendre ces poissons au Canada.

6.74 Pêches et Océans Canada s'est engagé à élaborer un règlement sur le poisson génétiquement modifié et d'autres organismes aquatiques à caractères nouveaux en accord avec ces principes. Le Ministère a l'expertise nécessaire pour traiter des questions relatives aux poissons et aux autres organismes aquatiques. Le gouvernement considère donc que ce Ministère est le mieux

placé pour gérer un système de réglementation conçu expressément pour gérer les enjeux complexes associés au poisson génétiquement modifié.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) [LCPE (1999)]

Les nouvelles substances, y compris les produits organiques de la biotechnologie, sont assujetties aux dispositions de la *LCPE (1999)*. Quiconque désire fabriquer ou importer une nouvelle substance doit faire parvenir au ministre de l'Environnement l'information requise pour évaluer l'incidence possible de la substance nouvelle sur la santé du public et sur l'environnement.

La *LCPE (1999)* reconnaît que d'autres lois et règlements fédéraux peuvent exiger ce même type d'information et d'évaluation. Le gouverneur en conseil a seul le pouvoir de déterminer quelles autres lois et règlements répondent aux critères de la *LCPE (1999)* et, si c'est le cas, les nouvelles substances visées par ces lois et règlements sont exemptées de la *LCPE (1999)*.

Les organismes aquatiques à caractères nouveaux, comme le poisson génétiquement modifié, sont considérés comme des produits organiques de la biotechnologie et sont régis par la *LCPE (1999)*. Ce n'est qu'une fois que le gouverneur en conseil aura décrété que le règlement d'application de la *Loi sur les pêches* respecte les critères de la *LCPE (1999)* que Pêches et Océans assumera la responsabilité de réglementer et d'évaluer les nouveaux organismes.

6.75 Aucune des échéances fixées pour l'élaboration du règlement n'a été respectée. Pêches et Océans Canada a pour la première fois manifesté son intention d'élaborer un règlement sur le poisson génétiquement modifié en 1992. Depuis, le Ministère a maintes fois répété que l'élaboration de ce règlement était en cours (voir ci-contre l'encadré sur les échéances fixées par Pêches et Océans Canada pour l'élaboration d'un règlement sur le poisson génétiquement modifié). Il a présenté à plusieurs reprises des dates d'échéance pour l'élaboration de ce règlement mais elles n'ont jamais été respectées. Par exemple, un comité parlementaire a indiqué en 1996 que le règlement était en voie d'élaboration. Le Ministère n'a pas respecté non plus les dates d'échéances subséquentes de 1998-1999, de 2001 et de 2002.

6.76 Le Ministère a rédigé une première ébauche du règlement en 1997, mais il ne l'a jamais finalisée. Une autre version à inclure aux termes de la *LCPE (1999)* a été préparée en 2001, mais le règlement ne répondait pas aux critères de la *LCPE (1999)* et sa version définitive n'a pas été achevée.

6.77 Pêches et Océans Canada n'a pas encore fixé de date pour l'achèvement du règlement. Le Ministère n'a pas révisé le projet de règlement depuis 2001. Des travaux de recherche sont en cours afin de consolider la base scientifique requise, mais, pour l'instant, le Ministère ne fait que préparer le terrain afin de poursuivre l'élaboration du règlement. Le Ministère doit non seulement présenter une vision claire de ce qu'il veut accomplir par ce règlement mais aussi :

- adopter une orientation stratégique rationnelle pour le règlement;
- déterminer s'il est nécessaire de modifier la *Loi sur les pêches*;
- concevoir un plan de mise en œuvre comprenant une estimation des coûts et une définition claire des rôles et des responsabilités;

Échéances fixées par Pêches et Océans Canada pour l'élaboration d'un règlement sur le poisson génétiquement modifié

Novembre 1996 — Le rapport sur la biotechnologie du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes signale que le Ministère est en train de rédiger le règlement.

Avril 1997 — Une note de service interne de Pêches et Océans Canada annonce que le Ministère est résolu à établir son règlement au cours de l'année.

1998-1999 — Sur le site Web Bravo d'Industrie Canada, il est indiqué, en date du 17 mai 2004, que le règlement sur le poisson génétiquement modifié devrait entrer en vigueur au cours de l'exercice 1998-1999.

Mai 2000 — Dans sa réponse à la pétition n° 23, Pêches et Océans Canada affirme qu'il a entrepris l'élaboration du règlement.

Fin 2000 et début 2001 — La haute direction de Pêches et Océans Canada avise Environnement Canada que le règlement sera en vigueur à l'automne 2002.

Novembre 2001 — Dans une note d'information de la haute direction, le ministre de Pêches et Océans Canada s'engage à élaborer le règlement au plus tard à l'automne de 2002.

Avril 2002 — Dans sa réponse à la pétition n° 38A, Pêches et Océans Canada affirme qu'il a entrepris l'élaboration du règlement.

Août 2002 — Le Comité consultatif canadien de la biotechnologie, qui est chargé de donner des avis au gouvernement fédéral sur les questions relatives à la biotechnologie, signale que Pêches et Océans Canada travaille à l'élaboration du règlement.

Avril 2003 — Dans un document de vérification interne, Pêches et Océans Canada précise que le règlement sera mis en œuvre en 2005.

Janvier 2004 — Dans sa réponse à la pétition n° 38B, Pêches et Océans Canada affirme qu'il a entrepris l'élaboration du règlement.

Juin 2004 — Pêches et Océans Canada déclare qu'il ne peut donner de date définitive pour l'achèvement de la rédaction du règlement.

- préciser l'étendue et toutes les composantes du règlement, y compris la mesure dans laquelle il réglementera la recherche;
- consulter les provinces et les autres parties intéressées;
- allouer un budget ministériel pour les besoins opérationnels.

6.78 En 1992, Pêches et Océans Canada a commencé à rédiger une politique sur la recherche et l'élevage du poisson génétiquement modifié. Celle-ci n'a jamais été finalisée, mais le Ministère a dit que certains éléments de cette politique serviront de point de départ pour certains volets du règlement, en particulier pour l'évaluation des risques.

6.79 En attendant que le règlement soit terminé et qu'il soit inscrit sur la liste des règlements d'application de la *LCPE (1999)*, Environnement Canada conserve l'entière responsabilité des questions portant sur le poisson génétiquement modifié et d'autres organismes aquatiques à caractères nouveaux. Entre-temps, Environnement Canada, Santé Canada et Pêches et Océans Canada ont signé une entente en mai 2004. Aux termes de cette entente, Pêches et Océans Canada fournira des avis et des évaluations des risques pour le compte d'Environnement Canada. En outre, Pêches et Océans

placé pour gérer un système de réglementation conçu expressément pour gérer les enjeux complexes associés au poisson génétiquement modifié.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) [LCPE (1999)]

Les nouvelles substances, y compris les produits organiques de la biotechnologie, sont assujetties aux dispositions de la *LCPE (1999)*. Quiconque désire fabriquer ou importer une nouvelle substance doit faire parvenir au ministre de l'Environnement l'information requise pour évaluer l'incidence possible de la substance nouvelle sur la santé du public et sur l'environnement.

La *LCPE (1999)* reconnaît que d'autres lois et règlements fédéraux peuvent exiger ce même type d'information et d'évaluation. Le gouverneur en conseil a seul le pouvoir de déterminer quelles autres lois et règlements répondent aux critères de la *LCPE (1999)* et, si c'est le cas, les nouvelles substances visées par ces lois et règlements sont exemptées de la *LCPE (1999)*.

Les organismes aquatiques à caractères nouveaux, comme le poisson génétiquement modifié, sont considérés comme des produits organiques de la biotechnologie et sont régis par la *LCPE (1999)*. Ce n'est qu'une fois que le gouverneur en conseil aura décrété que le règlement d'application de la *Loi sur les pêches* respecte les critères de la *LCPE (1999)* que Pêches et Océans assumera la responsabilité de réglementer et d'évaluer les nouveaux organismes.

6.75 **Aucune des échéances fixées pour l'élaboration du règlement n'a été respectée.** Pêches et Océans Canada a pour la première fois manifesté son intention d'élaborer un règlement sur le poisson génétiquement modifié en 1992. Depuis, le Ministère a maintes fois répété que l'élaboration de ce règlement était en cours (voir ci-contre l'encadré sur les échéances fixées par Pêches et Océans Canada pour l'élaboration d'un règlement sur le poisson génétiquement modifié). Il a présenté à plusieurs reprises des dates d'échéance pour l'élaboration de ce règlement mais elles n'ont jamais été respectées. Par exemple, un comité parlementaire a indiqué en 1996 que le règlement était en voie d'élaboration. Le Ministère n'a pas respecté non plus les dates d'échéances subséquentes de 1998-1999, de 2001 et de 2002.

6.76 Le Ministère a rédigé une première ébauche du règlement en 1997, mais il ne l'a jamais finalisée. Une autre version à inclure aux termes de la *LCPE (1999)* a été préparée en 2001, mais le règlement ne répondait pas aux critères de la *LCPE (1999)* et sa version définitive n'a pas été achevée.

6.77 **Pêches et Océans Canada n'a pas encore fixé de date pour l'achèvement du règlement.** Le Ministère n'a pas révisé le projet de règlement depuis 2001. Des travaux de recherche sont en cours afin de consolider la base scientifique requise, mais, pour l'instant, le Ministère ne fait que préparer le terrain afin de poursuivre l'élaboration du règlement. Le Ministère doit non seulement présenter une vision claire de ce qu'il veut accomplir par ce règlement mais aussi :

- adopter une orientation stratégique rationnelle pour le règlement;
- déterminer s'il est nécessaire de modifier la *Loi sur les pêches*;
- concevoir un plan de mise en œuvre comprenant une estimation des coûts et une définition claire des rôles et des responsabilités;

Échéances fixées par Pêches et Océans Canada pour l'élaboration d'un règlement sur le poisson génétiquement modifié

Novembre 1996 — Le rapport sur la biotechnologie du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes signale que le Ministère est en train de rédiger le règlement.

Avril 1997 — Une note de service interne de Pêches et Océans Canada annonce que le Ministère est résolu à établir son règlement au cours de l'année.

1998-1999 — Sur le site Web Bravo d'Industrie Canada, il est indiqué, en date du 17 mai 2004, que le règlement sur le poisson génétiquement modifié devrait entrer en vigueur au cours de l'exercice 1998-1999.

Mai 2000 — Dans sa réponse à la pétition n° 23, Pêches et Océans Canada affirme qu'il a entrepris l'élaboration du règlement.

Fin 2000 et début 2001 — La haute direction de Pêches et Océans Canada avise Environnement Canada que le règlement sera en vigueur à l'automne 2002.

Novembre 2001 — Dans une note d'information de la haute direction, le ministre de Pêches et Océans Canada s'engage à élaborer le règlement au plus tard à l'automne de 2002.

Avril 2002 — Dans sa réponse à la pétition n° 38A, Pêches et Océans Canada affirme qu'il a entrepris l'élaboration du règlement.

Août 2002 — Le Comité consultatif canadien de la biotechnologie, qui est chargé de donner des avis au gouvernement fédéral sur les questions relatives à la biotechnologie, signale que Pêches et Océans Canada travaille à l'élaboration du règlement.

Avril 2003 — Dans un document de vérification interne, Pêches et Océans Canada précise que le règlement sera mis en œuvre en 2005.

Janvier 2004 — Dans sa réponse à la pétition n° 38B, Pêches et Océans Canada affirme qu'il a entrepris l'élaboration du règlement.

Juin 2004 — Pêches et Océans Canada déclare qu'il ne peut donner de date définitive pour l'achèvement de la rédaction du règlement.

- préciser l'étendue et toutes les composantes du règlement, y compris la mesure dans laquelle il réglementera la recherche;
- consulter les provinces et les autres parties intéressées;
- allouer un budget ministériel pour les besoins opérationnels.

6.78 En 1992, Pêches et Océans Canada a commencé à rédiger une politique sur la recherche et l'élevage du poisson génétiquement modifié. Celle-ci n'a jamais été finalisée, mais le Ministère a dit que certains éléments de cette politique serviront de point de départ pour certains volets du règlement, en particulier pour l'évaluation des risques.

6.79 En attendant que le règlement soit terminé et qu'il soit inscrit sur la liste des règlements d'application de la *LCPE (1999)*, Environnement Canada conserve l'entière responsabilité des questions portant sur le poisson génétiquement modifié et d'autres organismes aquatiques à caractères nouveaux. Entre-temps, Environnement Canada, Santé Canada et Pêches et Océans Canada ont signé une entente en mai 2004. Aux termes de cette entente, Pêches et Océans Canada fournira des avis et des évaluations des risques pour le compte d'Environnement Canada. En outre, Pêches et Océans

Canada s'est dit résolu à préparer un plan de travail et à terminer la rédaction du règlement rapidement.

6.80 Recommandation. Pêches et Océans Canada devrait décider ou non d'établir un règlement sur le poisson génétiquement modifié. Le Ministère, s'il décide d'aller de l'avant, devrait préciser la date d'achèvement de ce travail, élaborer un plan de travail et faire connaître la progression du projet.

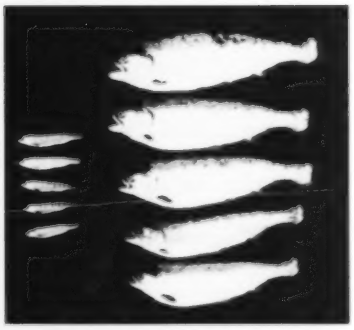
Réponse de Pêches et Océans Canada. Le Ministère accepte la recommandation. Pêches et Océans Canada continue de réagir aux faits nouveaux qui surgissent dans le domaine du poisson génétiquement modifié. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 1999 [LCPE (1999)]* régit déjà l'importation ou la production de ces types de poisson. En vertu d'un protocole d'entente conclu entre Environnement Canada, Santé Canada et Pêches et Océans Canada en mai 2004, ce dernier Ministère s'est engagé à administrer le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles* adopté en application de la *LCPE (1999)* pour ce qui concerne les organismes aquatiques possédant des caractères nouveaux. Outre les efforts qu'il continue de déployer pour constituer une base de données scientifiques et de données sur l'évaluation des risques sur le poisson génétiquement modifié, Pêches et Océans Canada va réglementer les organismes aquatiques possédant des caractères nouveaux en s'appuyant sur les pouvoirs que lui confère déjà la *LCPE (1999)*.

Le Ministère a commencé à élaborer des processus internes pour la communication de renseignements et l'évaluation des risques; il les affichera sur son site Web d'ici la fin de 2005.

Le Ministère étudiera les options de réglementation, choisira une stratégie en matière de réglementation et arrêtera un plan de cheminement – d'ici la fin de 2005.

Le Ministère, d'ici la fin de 2005, révisera et finalisera sa politique sur les organismes aquatiques transgéniques, en y intégrant les exigences de réglementation et les cadres actuels d'évaluation scientifique.

Les travaux de recherche à l'appui du règlement suivent leur cours



Saumons coho transgéniques (à droite) et non transgéniques (à gauche) âgés d'un an.

Source : Pêches et Océans Canada

6.81 Pêches et Océans Canada se conforme à son engagement de faire de la recherche. Il possède un laboratoire de recherche à Vancouver où des scientifiques produisent des poissons génétiquement modifiés à croissance rapide depuis le début des années 1990 dans le but de comprendre certains des risques qu'ils comportent pour l'environnement et les risques indirects pour la santé humaine. Des travaux de recherche en laboratoire ont été effectués de manière continue au cours de la dernière décennie afin de déterminer et d'évaluer les risques que présente le poisson génétiquement modifié. Selon ce que disent les scientifiques, le financement des postes est plus régulier qu'auparavant.

6.82 Pêches et Océans Canada a évalué ses besoins en matière de recherche et constaté qu'il possède des connaissances limitées sur les interactions d'un organisme aquatique génétiquement modifié dans l'environnement naturel.

À ce jour, la recherche n'a été effectuée qu'en laboratoire. Les scientifiques ont notamment signalé qu'il faudrait aménager un ruisseau artificiel en milieu confiné afin d'examiner les interactions entre poissons génétiquement modifiés et poissons sauvages dans un milieu plus naturel. Le Ministère a pour sa part indiqué qu'il aurait besoin de plus de ressources que celles dont il dispose déjà pour étudier l'impact du poisson génétiquement modifié sur le milieu naturel. Avec le concours d'Environnement Canada et d'autres ministères fédéraux, il mettra sur pied un réseau de recherche pour étudier les effets des organismes à caractères nouveaux sur l'environnement. La haute direction de Pêches et Océans Canada en a fait une priorité.

6.83 Le Ministère collabore déjà avec d'autres chercheurs au pays et à l'étranger. En mars 2004, il a tenu une rencontre mettant en présence des experts scientifiques de plusieurs pays afin de discuter des lacunes et des zones d'incertitude des connaissances portant sur le poisson génétiquement modifié. Il nous a dit que la rencontre avait servi à situer l'état d'avancement des travaux scientifiques sur les risques que présente le poisson génétiquement modifié, y compris la nécessité d'un confinement.

Garantir un confinement terrestre sécuritaire pour le saumon génétiquement modifié

6.84 Puisque l'on a pas encore scientifiquement cerné tous les risques que présente le saumon génétiquement modifié, le Canada et d'autres pays membres de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OCSAN) ont approuvé, en 1997, les lignes directrices sur le saumon génétiquement modifié en vertu desquelles toutes les mesures possibles doivent être prises pour confiner le saumon génétiquement modifié dans des installations terrestres sécuritaires.

6.85 À l'heure actuelle, l'élevage commercial de poissons génétiquement modifiés n'est pas pratiqué au Canada. Les chercheurs de Pêches et Océans Canada ne sont pas les seuls à faire de la recherche. En effet, des scientifiques à l'emploi de sociétés privées, d'établissements médicaux et d'universités font eux aussi de la recherche sur le poisson ou d'autres organismes aquatiques génétiquement modifiés au Canada. Lorsque nous avons effectué notre vérification, huit installations effectuaient ce genre de recherche. Outre le laboratoire de Pêches et Océans Canada, trois d'entre elles étudient le saumon génétiquement modifié. C'est pourquoi nos vérificateurs ont examiné les mesures prises par le Ministère pour s'assurer que ces installations élèvent des saumons génétiquement modifiés dans des installations terrestres sécuritaires en conformité avec les lignes directrices de l'OCSAN.

6.86 Pêches et Océans Canada a inspecté les trois installations de recherche sur le saumon génétiquement modifié dont il connaît l'existence et il est convaincu que le saumon est confiné dans des installations adéquates. Selon les règlements d'application actuels de la *Loi sur les pêches*, les chercheurs doivent obtenir un permis pour faire transférer des poissons à leurs laboratoires. Des mesures de mise en quarantaine sont exigées et le Ministère a confirmé qu'elles répondent aux exigences en matière de confinement de l'OCSAN. Environnement Canada a aussi inspecté ces installations de

recherche, dont l'installation de recherche de Pêches et Océans Canada située à Vancouver.

6.87 Pêches et Océans Canada doit se tenir au courant de la recherche sur le poisson génétiquement modifié qui est effectuée au pays. Le Ministère a déclaré qu'il ne surveille pas systématiquement la recherche sur le poisson génétiquement modifié au Canada. Il affirme néanmoins qu'il est au courant de tous les travaux de recherche effectués sur ce poisson au Canada.

6.88 Pêches et Océans Canada explique que ses relations non officielles avec le milieu de la recherche constituent l'antenne qui l'informe sur l'état d'avancement de la recherche sur le poisson génétiquement modifié. Le Ministère affirme qu'il se tient au courant de la recherche parce que, selon son règlement, les chercheurs doivent lui demander un permis avant de transférer ou de libérer du poisson. Il présume par contre que les chercheurs connaissent les exigences réglementaires pour l'obtention d'un permis de transfert ou de libération du poisson. Nous avons constaté que le Ministère ne communique pas ces exigences sur son site Web et qu'il n'informe pas systématiquement le public à ce sujet.

6.89 Le règlement de Pêches et Océans Canada ne renferme aucune disposition particulière exigeant des chercheurs qu'ils informent le Ministère de leurs travaux de recherche-développement sur le poisson génétiquement modifié effectués dans leur laboratoire. De plus, les travaux de recherche-développement sur le poisson génétiquement modifié et d'autres organismes aquatiques à caractères nouveaux sont exemptés des exigences relatives à la transmission de renseignements prévues par la *LCPE (1999)* et ses règlements d'application connexes, pourvu que ces organismes ne soient pas libérés dans l'environnement. Environnement Canada a reconnu qu'il sera peut-être nécessaire de modifier la *LCPE (1999)* afin d'y inclure l'obligation de fournir des renseignements sur la recherche-développement des organismes génétiquement modifiés et afin de pouvoir surveiller les activités de recherche.

6.90 Pêches et Océans Canada ne fait pas connaître efficacement la nécessité d'assurer le confinement. Le Ministère nous a dit qu'au cours des années 1990, il a informé le milieu de la recherche de la nécessité du confinement au cours d'une série de consultations portant sur son ébauche de politique. Nous avons constaté qu'il n'a pas tenu de consultations récemment.

6.91 Le Ministère a aussi signalé qu'il utilise l'ébauche de la politique sur l'élevage et la recherche sur le poisson génétiquement modifié pour informer le milieu de la recherche de la nécessité du confinement. Pourtant, on ne trouve aucune information à ce sujet sur le site Web de Pêches et Océans Canada. Qui plus est, la politique véhicule des messages ambivalents pour les chercheurs. Par exemple, elle fait état de situations où l'élevage de poissons génétiquement modifiés dans des enclos à filet ouvert pourrait être permis et elle ne dit pas clairement que tout poisson génétiquement modifié doit être confiné dans des installations terrestres sécuritaires.

6.92 Recommandation. Afin de réduire le plus possible le risque que des poissons génétiquement modifiés soient libérés dans l'environnement, Pêches et Océans Canada devrait, en collaboration avec Environnement Canada, faire en sorte que les exigences de confinement du poisson génétiquement modifié soient clairement communiquées aux chercheurs. De plus, il devrait pallier les lacunes que présente sa collecte de renseignements sur la recherche sur le poisson génétiquement modifié et d'autres organismes aquatiques au Canada.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Le Ministère accepte la recommandation. Il dressera, d'ici la fin de 2004, la liste complète des installations où se déroulent des recherches sur le poisson génétiquement modifié, de concert avec Environnement Canada. Cette liste sera utilisée pour communiquer aux chercheurs de l'information à jour sur les exigences réglementaires et aux fins des consultations concernant l'élaboration de la politique du Ministère sur les organismes aquatiques transgéniques.

Le Ministère, d'ici la fin de 2005, mettra à jour son site Web pour donner aux chercheurs qui œuvrent dans le domaine des organismes aquatiques transgéniques un accès plus convivial à l'information pertinente.

La question de l'exception concernant la communication de renseignements sur les activités de recherche mettant en cause des organismes transgéniques sera étudiée dans le cadre de la révision prochaine de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, révision que dirigera Environnement Canada, avec la participation de notre Ministère. En outre, nous prendrons en compte les questions relatives à la communication de renseignements dans notre élaboration des options de politique et de réglementation concernant les organismes aquatiques transgéniques.

Le Ministère est au courant des points soulevés relativement aux établissements de recherche. Il continuera régulièrement de prendre en compte ces questions dans le cadre de l'élaboration de sa politique et des instruments de réglementation.

Projet pilote de laissez-passer pour les transports en commun

S'engager dans les projets locaux

6.93 Les programmes de retenues salariales pour les laissez-passer émis par les sociétés de transport en commun sont offerts dans quelques centres urbains du Canada. Les clients qui s'engagent à acheter un laissez-passer pour une durée minimale bénéficient d'une réduction et d'un mode de paiement pratique. OC Transpo et la Société de transport de l'Outaouais (STO) ont lancé le programme de laissez-passer pour les transports en commun en 2000 dans la région de la capitale nationale. En janvier 2004, les sociétés locales de transport en commun nous ont signalé que plus de 65 sociétés et 6 800 résidents de la région de la capitale nationale participaient à des programmes de retenues salariales pour le laissez-passer servant aux transports en commun.

L'utilisation accrue des transports en commun peut réduire la saturation du réseau routier et les niveaux des émissions de gaz à effet de serre.

6.94 OC Transpo a communiqué pour la première fois avec le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1999 afin de lui demander de participer à un programme de retenues salariales pour ce genre de laissez-passer s'adressant aux fonctionnaires fédéraux (le programme ECOPASS). Le gouvernement a refusé parce qu'il ne voulait pas accorder l'accès à son système de paye pour autre chose que les avantages liés à l'emploi ou la campagne de Centraide.

6.95 Le gouvernement du Canada, qui compte plus de 360 000 employés, est l'un des plus importants employeurs du pays. Transports Canada admet que les choix de ses employés en matière de transport peuvent avoir une incidence sur les changements climatiques et les émissions de gaz à effet de serre. En donnant l'exemple, le gouvernement peut aussi sensibiliser le public à la question de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

6.96 À la suite du refus du gouvernement d'adhérer à un programme de retenues salariales, Arun Thangaraj et 75 autres Canadiens ont présenté une pétition à notre bureau en juin 2001 dans laquelle ils demandaient au gouvernement de revoir sa décision. Selon les pétitionnaires, ce genre de programme ferait réaliser des économies intéressantes aux usagers, entraînerait une hausse de l'utilisation des transports en commun et produirait des avantages appréciables, entre autres des voies de circulation moins encombrées et des niveaux plus faibles d'émissions de gaz à effet de serre.

6.97 Notre bureau a acheminé la pétition à Environnement Canada, à Transports Canada et au Secrétariat du Conseil du Trésor, qui assument les responsabilités suivantes en rapport avec cette question :

- Environnement Canada est responsable de préserver et d'accroître la qualité du milieu naturel, dont l'atmosphère, et est responsable avec Ressources naturelles Canada des questions relatives aux changements climatiques.

- Transports Canada s'efforce de garantir des moyens de transport sécuritaires, efficients et sûrs pour l'environnement.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor gère les responsabilités gouvernementales dans les secteurs des finances, du personnel et de l'administration.

6.98 Dans leurs réponses données en octobre 2001, les trois ministères se sont engagés à participer à un projet pilote ayant pour objet d'évaluer l'efficacité d'un programme de retenues salariales pour accroître le nombre de fonctionnaires fédéraux utilisant les transports en commun. Le gouvernement a considéré ce projet comme une façon de réduire les gaz à effet de serre et autres émissions dans l'atmosphère causées par les activités du gouvernement et les déplacements des fonctionnaires qui se rendent au travail.

Objet de la vérification

6.99 Nous voulions vérifier si Environnement Canada, Transports Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor avaient respecté leur engagement à l'égard de la mise en œuvre du projet pilote et si ce projet avait réussi à faire croître le nombre de fonctionnaires fédéraux utilisant les transports en commun.

Observations

Un projet pilote

6.100 Le gouvernement a respecté son engagement portant sur la mise sur pied d'un projet pilote. En juin 2002, il a annoncé le lancement d'un projet pilote de laissez-passer pour les transports en commun d'une durée d'un an, le projet débutant en novembre 2002. Le projet permettait aux employés fédéraux de la région de la capitale nationale travaillant pour Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Transports Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor d'acheter un laissez-passer annuel pour les transports en commun à prix réduit à l'aide de retenues salariales mensuelles.

Affiche annonçant le projet pilote de laissez-passer pour les transports en commun

Source : Transports Canada

6.101 L'objectif principal du projet pilote était d'accroître le nombre de fonctionnaires qui utilisent les transports en commun. Le projet pilote avait aussi d'autres objectifs :

- montrer que le gouvernement du Canada, par des actions concrètes, fait preuve de leadership dans le domaine des changements climatiques ;
- réduire les émissions des gaz à effet de serre et les autres émissions dans l'atmosphère;
- sensibiliser davantage les employés des quatre ministères fédéraux participant au projet à la question des changements climatiques et aux autres questions atmosphériques.

6.102 Le projet pilote a été mis en place et géré par un groupe de travail composé d'employés des quatre ministères et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Chacun des quatre ministères a signé un accord avec les commissions de transport locales. Avant de lancer le projet, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a dû modifier son système de paye. Les ministères ont multiplié les communications avec les employés

Initiatives visant à modifier les habitudes de transport

Les initiatives qui visent à modifier les habitudes de transport des gens, parallèlement aux solutions technologiques, font partie intégrante de la stratégie du gouvernement fédéral destinée à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à atteindre l'objectif du transport durable. Il s'agit notamment d'inciter les Canadiens à faire plus de choix qui favorisent le transport durable, à rendre plus attrayants pour eux les moyens de transport durables, de même qu'à réduire les effets néfastes de l'utilisation des véhicules (voir le rapport de 2003 de la commissaire, au chapitre 2 intitulé « Le transport routier en milieu urbain : responsabilité à l'égard de la réduction des gaz à effet de serre »).

Transports Canada a préparé un guide sur les options pour les navetteurs qui renferme une liste de moyens que les employeurs peuvent prendre pour encourager les employés à faire davantage usage des transports en commun. L'une des options suggère aux employeurs de communiquer aux planificateurs des réseaux de transport en commun le nom des lieux où leurs employés résident et travaillent de manière à ce que les responsables des sociétés de transport puissent décider de la meilleure utilisation à faire de leur matériel de transport. Une autre option serait d'octroyer des subventions pour les tarifs des transports en commun.

Pour accroître le nombre d'usagers, la commission de transport de la ville de Winnipeg vend des laissez-passer aux employeurs à un tarif réduit de 10 p. 100. La plupart des sociétés vendent ensuite les laissez-passer à leurs employés à un prix réduit de 30 p. 100. Cette initiative aurait fait augmenter les ventes de laissez-passer mensuels et le nombre total d'usagers.

Le gouvernement fédéral belge a mis en œuvre un plan audacieux afin de diminuer la saturation du réseau routier. À partir du 1er mars 2004, les fonctionnaires et employés de l'État pourront se rendre au travail en utilisant gratuitement les services de transport ferroviaire. Ce plan, sous réserve de certaines conditions, sera également offert aux travailleurs du secteur privé à partir du 1er janvier 2005.

admissibles et le groupe de travail a entrepris de surveiller la participation des employés.

Dispositions importantes concernant la mesure des résultats

6.103 Deux enquêtes ont été menées afin que le gouvernement fédéral puisse établir si les objectifs avaient été atteints et si le programme devait être prolongé. Selon les fonctionnaires des ministères, quelque 8 800 personnes étaient admissibles au projet. Les commissions de transport ont indiqué qu'environ 880 personnes, soit 10 p. 100 de tous les employés admissibles, adhéreraient probablement au projet. Au total, 915 employés ont choisi de participer; 54 d'entre eux étaient de nouveaux usagers des transports en commun.

6.104 Ces résultats correspondent aux résultats d'une étude de l'Association canadienne du transport urbain qui révèle que, par eux-mêmes, les programmes de retenues salariales ne réussissent pas toujours à attirer un grand nombre de nouveaux usagers à court terme. Ces programmes ont surtout pour effet de fidéliser la clientèle. En réponse à la question de savoir quelles raisons les pousseraient à utiliser plus fréquemment les transports en commun, la plupart des employés admissibles au programme ont indiqué qu'ils feraient un usage plus fréquent des transports en commun si le service

La promotion des choix qui favorisent le transport durable et les déplacements écologiques est conforme aux stratégies de développement durable de 2004 de neuf ministères fédéraux

Initiatives visant à modifier les habitudes de transport

Les initiatives qui visent à modifier les habitudes de transport des gens, parallèlement aux solutions technologiques, font partie intégrante de la stratégie du gouvernement fédéral destinée à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à atteindre l'objectif du transport durable. Il s'agit notamment d'inciter les Canadiens à faire plus de choix qui favorisent le transport durable, à rendre plus attrayants pour eux les moyens de transport durables, de même qu'à réduire les effets néfastes de l'utilisation des véhicules (voir le rapport de 2003 de la commissaire, au chapitre 2 intitulé « Le transport routier en milieu urbain : responsabilité à l'égard de la réduction des gaz à effet de serre »).

Transports Canada a préparé un guide sur les options pour les navetteurs qui renferme une liste de moyens que les employeurs peuvent prendre pour encourager les employés à faire davantage usage des transports en commun. L'une des options suggère aux employeurs de communiquer aux planificateurs des réseaux de transport en commun le nom des lieux où leurs employés résident et travaillent de manière à ce que les responsables des sociétés de transport puissent décider de la meilleure utilisation à faire de leur matériel de transport. Une autre option serait d'octroyer des subventions pour les tarifs des transports en commun.

Pour accroître le nombre d'usagers, la commission de transport de la ville de Winnipeg vend des laissez-passer aux employeurs à un tarif réduit de 10 p. 100. La plupart des sociétés vendent ensuite les laissez-passer à leurs employés à un prix réduit de 30 p. 100. Cette initiative aurait fait augmenter les ventes de laissez-passer mensuels et le nombre total d'usagers.

Le gouvernement fédéral belge a mis en œuvre un plan audacieux afin de diminuer la saturation du réseau routier. À partir du 1er mars 2004, les fonctionnaires et employés de l'État pourront se rendre au travail en utilisant gratuitement les services de transport ferroviaire. Ce plan, sous réserve de certaines conditions, sera également offert aux travailleurs du secteur privé à partir du 1er janvier 2005.

admissibles et le groupe de travail a entrepris de surveiller la participation des employés.

Dispositions importantes concernant la mesure des résultats

6.103 Deux enquêtes ont été menées afin que le gouvernement fédéral puisse établir si les objectifs avaient été atteints et si le programme devait être prolongé. Selon les fonctionnaires des ministères, quelque 8 800 personnes étaient admissibles au projet. Les commissions de transport ont indiqué qu'environ 880 personnes, soit 10 p. 100 de tous les employés admissibles, adhéreraient probablement au projet. Au total, 915 employés ont choisi de participer; 54 d'entre eux étaient de nouveaux usagers des transports en commun.

L'initiative fédérale Prêcher par l'exemple

L'initiative Prêcher par l'exemple est le plan du gouvernement fédéral visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de ses propres activités. Le projet pilote de retenues salariales pour les laissez-passer servant aux transports en commun était la première mesure prise dans le cadre de cette initiative

6.104 Ces résultats correspondent aux résultats d'une étude de l'Association canadienne du transport urbain qui révèle que, par eux-mêmes, les programmes de retenues salariales ne réussissent pas toujours à attirer un grand nombre de nouveaux usagers à court terme. Ces programmes ont surtout pour effet de fidéliser la clientèle. En réponse à la question de savoir quelles raisons les pousseraient à utiliser plus fréquemment les transports en commun, la plupart des employés admissibles au programme ont indiqué qu'ils feraient un usage plus fréquent des transports en commun si le service

était plus rapide, si les attentes étaient moins longues ou si les services étaient plus fiables.

6.105 Nous avons constaté que les ministres fédéraux ont appuyé le lancement du projet pilote. La promotion du projet a été faite au moyen de courriels, d'affiches et de communiqués. Les employés avaient le sentiment que leur employeur faisait preuve de leadership.

6.106 Les fonctionnaires fédéraux ont confié que le projet les avait rendus plus conscients des questions liées à l'air et aux changements climatiques. Ceux qui ont participé au projet ont trouvé pratique d'acheter le laissez-passer au moyen de retenues sur le salaire. Cet aspect et la légère réduction accordée les incitent à appuyer le projet.

Les frais d'administration n'ont pas été entièrement évalués

Le gouvernement du Canada demande à chaque Canadien de réduire de 20 p. 100, ou d'environ une tonne, la quantité de gaz à effet de serre qu'ils produisent annuellement. Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Transports Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor estiment que chaque nouvel usager des transports en commun a conduit 6 500 kilomètres de moins en un an. En moyenne, chaque nouvel usager a satisfait aux objectifs du Défi d'une tonne du gouvernement du Canada.

6.107 La mise sur pied du projet pilote et l'utilisation du système de paye fédéral ont engendré des frais d'administration. Le personnel des services de paye fédéraux a participé activement à ce projet en délivrant les laissez-passer, en conciliant le nombre d'employés inscrits chaque mois et les paiements aux sociétés de transport et en faisant le suivi des laissez-passer annulés par les employés. Le coût total associé à l'instauration et à l'administration du projet a été estimé à 405 jours-personnes. Le projet a aussi engendré des frais additionnels de 225 000 $ qui sont en grande partie des frais non récurrents. Ces derniers ont été engagés afin notamment de reprogrammer et de modifier le système de paye, de promouvoir le projet et d'évaluer les résultats. Les fonctionnaires des ministères ont affirmé que le projet constituait un bon investissement.

6.108 À l'automne 2003, le gouvernement a décidé d'étendre le programme de retenues salariales à tous les ministères et organismes fédéraux de la région de la capitale nationale. Transports Canada a mis sur pied un bureau de projet chargé de la coordination de cette activité. Le gouvernement a aussi demandé à l'Association canadienne du transport urbain de consulter les membres du réseau des transports et de déterminer s'ils sont prêts à participer à un programme national pour les fonctionnaires fédéraux.

6.109 À mesure que le programme de laissez-passer pour les transports en commun sera implanté dans la région de la capitale nationale, le gouvernement se chargera des tâches administratives additionnelles pour le compte des commissions de transport. Les frais connexes ne sont peut-être pas élevés, mais cela demeure incertain car il n'y a pas eu d'évaluation des frais d'administration avant que ne soit prise la décision d'étendre le projet. Afin d'avoir l'assurance que le gouvernement utilise les outils les plus rentables pour atteindre ses objectifs environnementaux, toute décision d'étendre l'application du programme devrait être fondée sur une évaluation explicite des coûts et des avantages.

Le but de l'Association canadienne du transport urbain est d'améliorer l'industrie canadienne du transport urbain. On compte parmi ses membres des sociétés de transports en commun, des organismes des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, des entreprises s'occupant de la vente ou de la production de matériel ou de services de transport en commun, des experts-conseils et d'autres entreprises intéressées.

6.110 Recommandation. Transports Canada, qui administrera le bureau de projet du programme de retenues salariales, devrait évaluer les coûts associés aux avantages obtenus avant d'étendre l'application du programme.

Réponse de Transports Canada. Le Ministère accepte la recommandation. Transports Canada, en tant que responsable du programme de laissez-passer pour le transport en commun, continuera de s'assurer que les coûts-avantages du programme sont examinés avant l'instauration complète de ce dernier.

Dans le cadre de l'évaluation du projet pilote, Transports Canada et le groupe de travail ont évalué les coûts et les avantages du projet. La décision d'aller de l'avant et d'étendre l'application du projet pilote à la région de la capitale nationale était fondée sur un examen sérieux des coûts avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Une fois le programme instauré dans la région de la capitale nationale, Transports Canada entreprendra une analyse coût-avantage complète, d'ici l'automne de 2005, avant d'étendre l'application d'un tel programme à l'échelle du Canada.

Conclusion

6.111 Le processus de pétition en matière d'environnement a été mis en place en 1995 afin que les Canadiens puissent obtenir des réponses rapides et complètes relativement aux questions environnementales et de développement durable. Il incombe aux ministères de préserver l'intégrité du processus.

6.112 En général, nous estimons que la plupart des ministères donnent des réponses complètes aux pétitionnaires et qu'ils s'exécutent rapidement. Par contre, ils informent rarement les pétitionnaires du résultat des enquêtes et de l'aboutissement final de leur pétition. Les ministères doivent faire un meilleur suivi auprès des pétitionnaires.

6.113 Deux vérifications (voir les chapitres 4 et 5) nous ont permis de vérifier les faits contenus dans les réponses aux pétitions précédentes. Nous avons constaté que certains ministères avait brossé un tableau de la situation plus favorable qu'il ne l'est en réalité. Les ministères ont besoin du fournir de l'information fiable en réponse aux pétitions.

6.114 Dans les réponses aux pétitions, les ministres fédéraux ont, par le passé, exprimé leur volonté de donner suite aux préoccupations environnementales des pétitionnaires. Afin d'établir si les ministres avaient traduit leurs engagements en actions concrètes, nous avons choisi de vérifier des engagements présentés dans trois réponses données à des pétitionnaires. Notre vérification d'engagements formulés dans des réponses données à des pétitions soumises antérieurement nous amène à formuler les constatations suivantes :

- **Pétition n° 50A.** Les ministères ont pris les mesures voulues pour honorer leurs engagements en ce qui a trait aux anciens dépotoirs militaires situés au large de la côte canadienne de l'Atlantique. Compte tenu du peu de temps qui s'est écoulé depuis le début du projet d'étude sur les munitions non explosées en milieu sous-marin et du projet

d'élimination d'agents de guerre, il est encore trop tôt pour déterminer si les ministères respecteront les échéances qu'ils ont fixées. Ils ont indiqué que les travaux pour ces projets devraient se terminer comme prévu d'ici 2006 et 2008 respectivement. Les ministères prennent les dispositions nécessaires pour respecter leur engagement de communiquer avec les parties intéressées. Par contre, ils viennent tout juste de donner suite à leur engagement d'élaborer un plan d'urgence.

- **Pétition n° 38A.** Pêches et Océans Canada a rempli son engagement d'effectuer des recherches afin de renforcer les protocoles d'évaluation des risques que présente le poisson génétiquement modifié, mais les connaissances acquises demeurent incomplètes. Le Ministère a reconnu la nécessité d'établir un règlement au début des années 1990. Il est à noter toutefois que 12 années se sont écoulées depuis qu'il a entrepris ses travaux sur le règlement et que ceux-ci n'ont pratiquement pas progressé depuis qu'il a répondu à la pétition en 2002. Pêches et Océans Canada s'est assuré que les laboratoires qui, à sa connaissance, font de la recherche sur le saumon génétiquement modifié au Canada ont été inspectés et que le saumon y est gardé dans des installations sécuritaires. Par contre, le Ministère ne surveille pas systématiquement la recherche sur le poisson génétiquement modifié au Canada et il ne communique pas efficacement les exigences réglementaires et les exigences de confinement aux chercheurs.
- **Pétition n° 29.** Le gouvernement fédéral a respecté son engagement consistant à instaurer un projet pilote de laissez-passer pour les transports en commun. Il a mesuré l'incidence du projet pilote et constaté qu'il avait entraîné une faible hausse du nombre d'usagers. Le gouvernement doit veiller à utiliser les outils les plus efficients pour atteindre ses objectifs liés aux changements climatiques compte tenu qu'il envisage d'étendre l'application du projet de laissez-passer pour les transports au commun.

À propos de la vérification

Objectif

Dans le cadre des vérifications menées relativement à l'évaluation environnementale stratégique et à la gestion du saumon sauvage (voir les chapitres 4 et 5 du présent rapport), nous avons vérifié les déclarations contenues dans des réponses à des pétitions.

L'objectif de nos trois vérifications des engagements formulés dans les réponses aux pétitions antérieures (dépotoirs militaires au large de la côte canadienne de l'Atlantique, poisson génétiquement modifié et promotion des transports en commun auprès des fonctionnaires fédéraux) était de déterminer si les ministères avaient donné suite aux engagements qu'ils avaient formulés dans leurs réponses aux pétitions retenues pour notre échantillon de vérification.

Critères

Pour s'assurer du respect d'un engagement formulé dans une pétition, l'entité doit :

- formuler clairement l'engagement et ce qu'il représente pour elle;
- planifier sa mise en œuvre;
- procéder à la mise en œuvre prévue et notamment communiquer tout changement, au besoin;
- signifier que l'engagement a été respecté et qu'elle a évalué, le cas échéant, la mesure dans laquelle elle a traité l'ensemble des questions soulevées dans la pétition.

Étendue et stratégie

Afin de prélever les réponses aux pétitions que nous voulions vérifier, nous avons examiné toutes les pétitions et les réponses reçues en date du 18 juillet 2003. Nous avons sélectionné trois pétitions à l'aide des critères suivants :

- importance de la question;
- risque qu'il n'y ait pas optimisation des ressources pour les Canadiens et risque pour l'environnement;
- caractère délicat de la question;
- mandat fédéral;
- accès aux éléments probants et objectivité de l'information sur la question et l'engagement qui a été pris;
- vérifiabilité;
- rapidité d'exécution.

Les travaux de vérification étaient axés uniquement sur les engagements contenus dans les réponses aux pétitions. Nous avons mené des entrevues et exécuté des travaux sur place afin d'établir si les engagements avaient été respectés et dans quelle mesure ils l'avaient été. Nous avons recueilli des données et des éléments probants sur la mise en œuvre des engagements ainsi que la documentation appropriée. Une partie de l'information quantitative du présent chapitre provient de diverses sources fédérales et d'autres sources mentionnées dans le texte. Nous sommes convaincus que les données utilisées pour le présent chapitre sont vraisemblables, mais il est à noter toutefois qu'à moins d'indication contraire nous ne les avons pas vérifiées.

Équipe de vérification

Directeur principal : Neil Maxwell
Directeurs : Steven Morgan, Jim McKenzie

Christine Allen
Elissa Cohen

Peter MacInnis
Adrienne Scott

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Activités en matière de pétitions (pour la période du 19 juillet 2003 au 30 juin 2004)

Afin d'avoir accès au texte intégral des pétitions et des réponses pour la période allant de décembre 1995 au 30 juin 2004, rendez-vous à Répertoire des pétitions en matière d'environnement, affiché sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.ca/domino/petitions.nsf/francais. Au besoin, vous pouvez obtenir sur demande des exemplaires du répertoire.

Pétitions de suivi

Pétition n° 27E : Pétition de suivi concernant la désaffectation de la principale ligne de chemin de fer traversant le parc Algonquin

Reçue le : 3 mars 2004

Pétitionnaire(s) : Algonquin Eco Watch

Sommaire : Il s'agit de la cinquième pétition concernant la désaffectation de la principale ligne de chemin de fer du Canadien national (CN) traversant le parc Algonquin. La destruction de l'habitat du poisson par suite de la désaffectation ne cesse de préoccuper le pétitionnaire. Dans sa dernière réponse (pétition n° 27D), Pêches et Océans Canada indique qu'il a fait un relevé aérien de la ligne et qu'il s'est engagé à fournir un rapport sur les résultats. Des lettres de suivi ont été transmises au ministre des Pêches et des Océans. Le pétitionnaire y demandait de l'information sur le relevé aérien et la formation donnée au personnel du CN en matière d'habitat du poisson. N'ayant pas reçu de réponses à ses lettres, le pétitionnaire demande maintenant une rencontre avec les représentants provinciaux et fédéraux afin de régler le problème. Voir les pétitions connexes 27A, B, C, et D.

Sujets : diversité biologique (habitat) (espèces fauniques) (protection des bassins versants); pêches (habitat) (application de la loi); transports (chemin de fer); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 38B : Pétition de suivi sur les poissons transgéniques

Reçue le : 8 septembre 2003

Pétitionnaire(s) : Greenpeace Canada

Sommaire : La pétition fait suite à la pétition n° 38A qui portait sur la politique du gouvernement fédéral concernant l'élevage de poissons transgéniques. Greenpeace allègue que tous les poissons transgéniques devraient être élevés dans des installations terrestres sécuritaires, car les risques associés à un tel élevage dans des enclos en filet ouverts, en mer et dans les lacs, sont trop élevés. Dans cette pétition, Greenpeace demande un aperçu des progrès réalisés en ce qui concerne l'intervention du gouvernement fédéral en matière de poissons transgéniques, notamment l'élaboration d'un règlement concernant les poissons transgéniques aux termes de la *Loi sur les pêches* du gouvernement fédéral.

Sujets : biotechnologie (OGM) (réglementation et politiques); pêches (aquaculture)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Santé Canada, Pêches et Océans Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

État du dossier : clos

Pétition n° 50B : Pétition de suivi concernant les dépotoirs militaires au large des côtes de l'Atlantique

Reçue le : 16 février 2004

Pétitionnaire(s) : Myles Kehoe

Sommaire : La présente pétition de suivi concerne d'anciens dépotoirs militaires au large de la côte est du Canada. Tout comme dans la première pétition sur la question, le pétitionnaire craint les effets possibles de l'exploration pétrolière et de la pêche au chalut dans les aires, connues ou soupçonnées, de ces dépotoirs. Il interroge le gouvernement fédéral sur des questions telles que la destruction de l'environnement benthique, les risques pour la santé des pêcheurs et des équipages et la possibilité d'un désastre environnemental considérable résultant de l'exploration pétrolière et gazière. Voir la pétition connexe n° 50A.

Sujets : diversité biologique (habitat); santé humaine - santé de l'environnement (substances toxiques); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (milieu marin – océans); questions internationales et bilatérales; pêches (habitat); ressources renouvelables et non renouvelables (énergie)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Santé Canada, Affaires étrangères Canada, Ressources naturelles Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Défense nationale, ministère de la Justice Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 56B : Pétition de suivi sur les espèces aquatiques envahissantes dans les Grands Lacs

Reçue le : 15 janvier 2004

Pétitionnaire(s) : John E.F. Misener

Sommaire : Dans la présente pétition de suivi, le pétitionnaire fait au gouvernement fédéral de nouvelles recommandations sur des moyens de réduire l'entrée dans les Grands Lacs d'espèces envahissantes à partir des navires. Il laisse entendre que le principe de précaution devrait être respecté et que l'eau de ballast des navires devrait être considérée comme un polluant. Il demande un rapport d'étape sur les mesures prises par le gouvernement fédéral depuis sa première pétition. Veuillez vous reporter à la pétition n° 56A.

Sujets : diversité biologique (espèces envahissantes); transports (transport maritime); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (Les Grands Lacs) (qualité de l'eau)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Transports Canada

État du dossier : clos

Pétition n°60B : Couverture d'assurance et modification de la *Loi sur la responsabilité nucléaire*

Reçue le : 18 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Siegfried (Ziggy) Kleinau (répresenté par l'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE))

Sommaire : Cette pétition fait suite à la pétition 60A. Le pétitionnaire demande des informations plus détaillées sur ce que le gouvernement fédéral compte faire pour modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire*, plus particulièrement en ce qui concerne les sections de la loi reliées à la couverture d'assurance. Le pétitionnaire veut également voir une augmentation du montant de la couverture obligatoire en accord avec les normes internationales.

Sujets : questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement) ; ressources renouvelables et non renouvelables (énergie nucléaire)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Ressources naturelles Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 82B : Évaluation environnementale fédérale concernant le déplacement d'un gazoduc en vue du projet d'autoroute dans la vallée de Red Hill Creek, à Hamilton, en Ontario

Reçue le : 4 septembre 2003

Pétitionnaire(s) : Bob Hicks

Sommaire : La pétition porte sur le projet d'autoroute dans la vallée de Red Hill Creek proposé par la ville de Hamilton et l'évaluation environnementale nécessaire pour évaluer les effets découlant du déplacement d'un gazoduc. Veuillez consulter les pétitions 82A et 82C sur un sujet connexe.

Sujets : évaluation environnementale

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 82C : Cimetières autochtones et projet d'autoroute dans la vallée de Red Hill Creek

Reçue le : 7 octobre 2003

Pétitionnaire(s) : Bob Hicks

Sommaire : La pétition porte sur les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de protection des cimetières autochtones susceptibles d'être touchés par le projet d'autoroute traversant la vallée de Red Hill Creek à Hamilton, en Ontario. Veuillez consulter les pétitions 82A et 82B sur un sujet connexe.

Sujets : autres (problèmes touchant les Autochtones) (préservation du patrimoine)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Affaires indienne et du nord Canada, ministère du Patrimoine canadien

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 92B : Mesures de suivi découlant de l'évaluation environnementale fédérale et de l'approbation du projet de construction du barrage de la rivière Oldman

Reçue le : 26 septembre 2003

Pétitionnaire(s) : The Friends of the Oldman River

Sommaire : La pétition porte sur le rapport de 1992 de la Commission d'évaluation environnementale sur le projet de construction du barrage de la rivière Oldman. Il y est question des mesures prises par le gouvernement fédéral pour donner suite aux 23 recommandations de la Commission.

Sujets : évaluation environnementale; santé humaine - santé de l'environnement; pêches (habitat); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (qualité de l'eau) (voies navigables) (protection des bassins versants); autres (problèmes touchant les Autochtones); ressources renouvelables et non renouvelables

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Affaires indiennes et du nord Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Ressources naturelles Canada, Santé Canada, Transports Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 104B : Pétition de suivi concernant la construction d'un pipeline pour les eaux d'égout dans la ville d'Ottawa

Reçue le : 23 juin 2004

Pétitionnaire(s) : Bruce Webster

Sommaire : La présente pétition de suivi porte sur la construction d'un pipeline pour les eaux d'égout dans la ville d'Ottawa. Le pétitionnaire est d'avis que ce pipeline perturbera le débit normal de la rivière et l'habitat naturel de certaines espèces de poisson. De plus, le pétitionnaire craint que la *Loi sur la protection des eaux navigables* n'ait été violée, car le pipeline constitue un danger pour les bateaux, les ancres et autres objets maritimes. Les questions sont adressées à Transports Canada et à Pêches et Océans Canada. Veuillez consulter la pétition connexe n° 104A.

Sujets : pêches (habitat) (application de la loi); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (voies navigables)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Transports Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 106B : Pétition de suivi concernant le route régionale à St. Albert, en Alberta

Reçue le : 20 mai 2004

Pétitionnaire(s) : Dave Burkhart

Sommaire : Dans la pétition de suivi, la pétitionnaire craint que le public n'ait guère eu accès à l'information concernant l'évaluation environnementale sur la construction de la route régionale, à St. Albert. La pétitionnaire redoute de plus que des changements importants apportés à la conception du pont n'aient invalidé l'évaluation des effets environnementaux (EEE). La pétitionnaire demande au promoteur de soumettre à nouveau le projet à une EEE afin de s'assurer que toutes les questions pertinentes ont été réglées. Veuillez consulter la pétition connexe n° 106A.

Sujets : diversité biologique (habitat) (aires protégées) (milieux humides) (espèces fauniques); évaluation environnementale; pêches (habitat) ; santé humaine - santé de l'environnement (sites contaminés); autres (infrastructure); questions reliées à l'eau (eau potable) (eaux souterraines) (qualité de l'eau)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada

État du dossier : réponses à venir

Nouvelles pétitions reçues

Pétition n° 121 : La *Loi sur les espèces en péril*

Reçue le : 30 juin 2004

Pétitionnaire(s) : Environmental Defence Fund

Sommaire : La pétition porte sur la *Loi sur les espèces en péril*. Le pétitionnaire est d'avis que la loi comporte certaines lacunes qui réduiront son efficacité à prévenir le déclin des espèces.

Sujets : diversité biologique (conservation) (espèces en voie de disparition) (habitat) (espèces fauniques)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Agence Parcs Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n^{0} 120 : Désaffectation de la mine d'uranium de Cluff Lake, en Saskatchewan

Reçue le : 25 juin 2004

Pétitionnaire(s) : W.R. Adamson

Sommaire : La présente pétition porte sur l'évaluation environnementale d'une proposition en vue de désaffecter l'installation de la mine d'uranium de Cluff Lake dans le nord-ouest de la Saskatchewan. Le pétitionnaire pose un certain nombre de questions sur le rapport d'évaluation environnementale, l'absence d'examen par une commission, et les mesures d'atténuation liées aux sédiments contaminés du lac et aux eaux.

Sujets : diversité biologique (habitat) (espèces fauniques); santé humaine - santé de l'environnement (déchets radioactifs); ressources renouvelables et non renouvelables (mines); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (qualité de l'eau) (protection des bassins versants)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada

État du dossier : réponse à venir

Pétition n^{0} 119 : Possibilité d'effets négatifs de projets d'élevage de la morue charbonnière sur les stocks sauvages de cette même espèce et leur pêche

Reçue le : 25 juin 2004

Pétitionnaire(s) : Canadian Sablefish Association

Sommaire : Selon le pétitionnaire, l'avenir des stocks de morue charbonnière pourrait être mis en danger par l'exploitation de la culture de la morue charbonnière en l'absence d'une évaluation environnementale exhaustive des répercussions possibles sur les stocks de morue sauvage et leur habitat. Le pétitionnaire pose un certain nombre de questions à Pêches et Océans Canada sur l'approche prudente, une évaluation environnementale particulière à l'espèce et les recherches sur la culture de la morue charbonnière.

Sujets : évaluation environnementale; pêches (aquaculture)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : réponse à venir

Pétition n^{0} 118 : Les incidences environnementales des barrages

Reçue le : 21 juin 2004

Pétitionnaire(s) : The Friends of the Oldman River

Sommaire : La présente pétition concerne les incidences environnementales des barrages artificiels. La pétitionnaire mentionne que le gouvernement fédéral a, en vertu de la Constitution, compétence sur les eaux navigables et l'habitat du poisson. Aussi, elle demande que Transports Canada fournisse une liste des barrages approuvés en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Elle demande aussi que Pêches et Océans Canada fournisse une liste des barrages aménagés sur les cours d'eau abritant des habitats du poisson.

Sujets : pêches (habitat); questions reliées à l'eau (protection des bassins versants) (voies navigables)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Transports Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 117 : Projet visant l'installation d'une incinérateur à Belledune, au Nouveau-Brunswick

Reçue le : 15 juin 2004

Pétitionnaire(s) : Jean La Pointe

Sommaire : La présente pétition porte sur un projet d'incinérateur de traitement des déchets dangereux à Belledune, au Nouveau-Brunswick. Le pétitionnaire demande au gouvernement fédéral d'imposer un moratoire sur l'exploitation de l'incinérateur jusqu'à ce que l'examen fédéral du projet par une commission soit terminé.

Sujets : problèmes liés à l'air (qualité de l'air); évaluation environnementale; santé humaine - santé de l'environnement (substances toxiques); questions internationales et bilatérales (questions transfrontalières)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 116 : Construction d'une rampe de mise à l'eau à Hurkett Cove sur le lac Supérieur

Reçue le : 7 juin 2004

Pétitionnaire(s) : deux résidants du Canada

Sommaire : Les pétitionnaires s'inquiètent des effets environnementaux d'un projet d'une rampe de mise a l'eau à Hurkett Cove, en Ontario. Selon eux, la région est riche en histoire autochtone, et le projet de rampe de mise à l'eau va à l'encontre des objectifs de protection et de conservation de l'environnement.

Sujets : diversité biologique (conservation) (habitat) (milieux humides) (espèces fauniques) (protection des bassins versants)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n°115 : La baleine grise de Californie, une espèce en péril

Reçue le : 30 avril 2004

Pétitionnaire(s) : Thomas Hossie

Sommaire : Le pétitionnaire s'inquiète de l'avenir de la baleine grise de Californie. Les populations de l'Atlantique sont éradiquées, et celles de l'océan Pacifique est et ouest sont en voie de disparition. Le pétitionnaire demande au gouvernement fédéral de fournir des statistiques sur les populations de baleine grise de Californie. Il cherche également à savoir ce que fait le gouvernement pour protéger les baleines contre les changements environnementaux, la perte d'habitats, les substances toxiques, les collisions avec les navires et l'empêtrement dans les engins de pêche.

Sujets : diversité biologique (espèces en voie de disparition) (habitat) (espèces fauniques) (conservation); questions reliées à l'eau (milieu marin – océans); transports (transport maritimes)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Agence Parcs Canada, Transports Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 114 : Évaluation environnementale d'un projet de voie de contournement à Qualicum Beach, en Colombie-Britannique

Reçue le : 11 mai 2004

Pétitionnaire(s) : Qualicum Beach Environment Committee

Sommaire : Le pétitionnaire exprime des préoccupations sur l'étude des effets environnementaux entreprise dans le cadre du projet de voie de contournement Laburnum/route Rupert, à Qualicum Beach, en Colombie-Britannique. Sa principale préoccupation a trait à un site inscrit à l'*Inventaire des écosystèmes sensibles*, qui sera détruit par la route. Le pétitionnaire croit que l'évaluation initiale des effets environnementaux n'a pas tenu compte de l'*Inventaire des écosystèmes sensibles*.

Sujets : diversité biologique (habitat) (milieux humides); évaluation environnementale; autres (infrastructure)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 113 : Évaluation environnementale de l'expansion de l'infrastructure au pont de la Paix reliant Fort Erie, en Ontario, et Buffalo, dans l'État de New York

Reçue le : 10 juin 2004

Pétitionnaire(s) : Richard Berry

Sommaire : La pétition concerne l'évaluation environnementale du projet d'expansion au pont de la Paix. Selon le pétitionnaire, la proposition devrait faire l'objet d'une étude par une commission, étude qui prendrait en compte les effets de l'expansion du pont et des postes frontaliers. Le pétitionnaire soulève également la question de l'incidence de l'expansion de l'infrastructure sur des sites archéologiques autochtones.

Sujets : problèmes liés à l'air (qualité de l'air) (l'appauvrissement de la couche d'ozone) (questions transfrontalières); évaluation environnementale; questions internationales et bilatérales (questions transfrontalières); autres (infrastructure) (problèmes touchant les Autochtones)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Commerce international Canada, Transports Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 112 : Rejet d'eaux usées municipales et pollution de l'environnement marin

Reçue le : 27 avril 2004

Pétitionnaire(s) : Georgia Strait Alliance et United Fisherman and Allied Workers Union – Travailleurs canadiens de l'automobile (représentés par Sierra Legal Defence Fund)

Sommaire : Cette pétition concerne la pollution de l'environnement marin. Les pétitionnaires soutiennent que le gouvernement fédéral ne réussit pas à contrôler de façon efficace le rejet d'eaux usées municipales dans l'océan. Ils allèguent que certains de ces rejets, en raison d'un traitement inadéquat, peuvent contenir des polluants organiques persistants. Les pétitionnaires demandent au gouvernement fédéral de prendre des mesures pour faire face au problème.

Sujets : diversité biologique (habitat) (espèces en voie de disparition); santé humaine - santé de l'environnement (substances toxiques); pêches (habitat) ; questions internationales et bilatérales (questions transfrontalières); questions reliées à l'eau (milieu marin – océans) (qualité de l'eau) (application de la loi)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 111 : Barrages sur les eaux navigables du Canada

Reçue le : 13 avril 2004

Pétitionnaire(s) : The Friends of the Oldman River

Sommaire : Le pétitionnaire demande que soit précisé le nombre de barrages sur les eaux navigables du Canada. Il aimerait également savoir combien de ces barrages sont construits sur des cours d'eau abritant des habitats du poisson.

Sujets : pêches (habitat); questions reliées à l'eau (voies navigables)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Transports Canada

État du dossier : pétition retirée

Pétition n° 110 : Plan d'action des Grands Lacs

Reçue le : 13 avril 2004

Pétitionnaire(s) : Nina Weiss

Sommaire : La pétition soulève des questions sur le Plan d'action des Grands Lacs. La pétitionnaire craint que les ministères n'atteignent pas les objectifs fixés dans le Plan. Elle demande des informations sur les politiques, les plans, et les programmes particuliers qui ont été mis en œuvre par chacun des ministères pour donner suite au Plan.

Sujets : diversité biologique (espèces envahissantes); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (Les Grands Lacs)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada, Agence Parcs Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Transports Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 109 : Incidences sur l'environnement et la santé d'un site d'enfouissement fermé à Cramahe, en Ontario

Reçue le : 17 mai 2004

Pétitionnaire(s) : Bruce Melnichuk

Sommaire : Le pétitionnaire soutient qu'un site d'enfouissement fermé à Cramahe, en Ontario, rejette des contaminants dans le ruisseau Cold situé tout près en contravention à la *Loi sur les pêches*. Le ruisseau est un affluent de la rivière Trent, laquelle se jette dans le Lac Ontario.

Sujets : pêches (application de la loi); santé humaine - santé de l'environnement; questions reliées à l'eau (qualité de l'eau) (eaux souterraines)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada

État du dossier : réponse à venir

Pétition n^{0} 108 : Incidences du génie génétique sur les êtres humains, la société et l'environnement

Reçue le : 7 avril 2004

Pétitionnaire(s) : Anna Kirkpatrick

Sommaire : La pétitionnaire s'inquiète des incidences du génie génétique sur les êtres humains, la société et l'environnement. Selon la pétitionnaire, le génie génétique est une technologie relativement nouvelle et non éprouvée qui constitue une menace pour le développement durable au Canada. La pétitionnaire pose des questions sur la production de cultures génétiquement modifiées et sur la délivrance de brevets, ainsi que sur l'incidence de ces cultures sur la santé humaine, la biodiversité et l'agriculture durable.

Sujets : agriculture (agriculture durable); biotechnologie (OGM) (réglementation et politiques)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Santé Canada, Industrie Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n^{0}107 : Évaluation des effets environnementaux liés à l'installation d'une rampe de mise à l'eau dans la zone de Hurkett Cove, en Ontario

Reçue le : 22 avril 2004

Pétitionnaire(s) : une résidante du Canada

Sommaire : La pétitionnaire craint les effets environnementaux du projet d'installation d'une rampe de mise à l'eau dans la zone de Hurkett Cove sur le lac Supérieur. Selon elle, la rampe de mise à l'eau serait installée dans une zone humide. Elle s'inquiète du sort d'espèces rares en voie de disparition et elle se préoccupe de l'habitat du poisson, des valeurs autochtones et des sites archéologiques.

Sujets : diversité biologique (conservation) (espèces en voie de disparition) (habitat) (milieux humides); évaluation environnementale; pêches (habitat)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n^{0} 106A : Projet de route régionale à St. Albert, en Alberta

Reçue le : 21 avril 2004

Pétitionnaire(s) : Dave Burkhart

Sommaire : Le pétitionnaire est d'avis que le projet de route régionale à St. Albert menace le lac Big. Le pétitionnaire estime que le projet contaminera les sources d'approvisionnement en eau potable, parce que deux aquifères sont situés directement au-dessous de la route. Si l'on allait de l'avant avec le projet de construction de route, il faudrait traverser des sites d'enfouissement ainsi que des bassins de stabilisation des eaux usées.

Sujets : évaluation environnementale; santé humaine - santé de l'environnement; diversité biologique (habitat) (espèces fauniques) (milieux humides); pêches (habitat); autres (infrastructure); questions reliées à l'eau (eaux souterraines) (qualité de l'eau)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n^{0} 105 : Évaluation environnementale du projet de construction d'une traverse routière au-dessus de la zone humide de Big Lake à St. Albert, en Alberta

Reçue le : 10 mars 2004

Pétitionnaire(s) : Elke Blodgett

Sommaire : La présente pétition porte sur le projet de construction d'une traverse routière au-dessus de la zone humide de St. Albert, en Alberta. La pétitionnaire craint que la documentation pertinente sur les effets de la traverse routière ne soit pas consignée dans le registre public tenu par Pêches et Océans Canada relativement à l'évaluation environnementale du projet. Selon elle, les documents et rapports exclus sont essentiels pour que le Ministère prenne une décision éclairée sur l'évaluation environnementale. La pétitionnaire voudrait également savoir pourquoi l'intérêt marqué du public à l'égard du projet n'a pas donné lieu à un examen par une commission.

Sujets : diversité biologique (habitat) (milieux humides); pêches (habitat); évaluation environnementale; autres (infrastructure)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : réponse à venir

Pétition n^{0} 104A : Projet de construction d'un pipeline pour les eaux d'égout dans la ville d'Ottawa

Reçue le : 20 février 2004

Pétitionnaire(s) : Bruce Webster

Sommaire : La présente pétition concerne le projet de construction d'un pipeline pour les eaux d'égout, qui devrait partir du hameau de Munster et parcourir le village de Richmond dans la ville d'Ottawa. Le pétitionnaire craint que le pipeline ne contamine 1 200 puits privés en introduisant des eaux d'égout brutes dans l'aquifère adjacent. De plus, le pipeline proposé enjamberait la rivière Jock et Richmond Fen, ce qui pourrait perturber l'habitat naturel. La rivière Jock étant une voie navigable, le pétitionnaire demande la tenue d'une évaluation environnementale complète avant le début des travaux.

Sujets : évaluation environnementale; pêches (habitat); questions reliées à l'eau (voies navigables) (eaux souterraines) (qualité de l'eau)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 103 : Développement de l'exploitation du méthane de gisements houillers au Canada

Reçue le : 20 février 2004

Pétitionnaire(s) : Eric Kennedy

Sommaire : La présente pétition concerne la possibilité de développer l'exploitation du méthane de gisements houillers dans les Maritimes et l'Ouest canadien. Le pétitionnaire expose les problèmes environnementaux qui pourraient résulter de la croissance de cette industrie, notamment la contamination des puits, la perte d'habitats imputable aux méthodes de raffinage et la construction de routes menant aux lieux d'extraction. Le pétitionnaire demande que le gouvernement fédéral instaure des lignes directrices et des règlements régissant l'exploitation industrielle du méthane de gisements houillers afin de définir des normes environnementales nationales.

Sujets : questions reliées à l'eau (eaux souterraines); ressources renouvelables et non renouvelables (énergie); diversité biologique (habitat)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 102 : Projet visant l'installation d'un incinérateur de traitement des déchets dangereux à Belledune, au Nouveau-Brunswick

Reçue le : 6 février 2004

Pétitionnaire(s) : Simon Deslauriers

Sommaire : La présente pétition concerne le projet de Bennett Environmental Inc. d'installer un incinérateur de traitement des déchets dangereux à Belledune, au Nouveau-Brunswick. Compte tenu des incidences environnementales possibles sur les autres provinces et des émissions qui seraient rejetées par l'incinérateur, le pétitionnaire s'interroge sur le rôle du gouvernement fédéral à l'égard de cette proposition, rôle qui découle de ses obligations internationales en matière de commerce et d'environnement, et de la réglementation fédérale régissant l'importation et le transport des déchets dangereux.

Sujets : problèmes liés à l'air (qualité de l'air); santé humaine - santé de l'environnement (déchets dangereux); questions internationales et bilatérales (questions transfrontalières); transports

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Commerce international Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 101 : Projet de construction d'une centrale au gaz naturel à Beauharnois, au Québec

Reçue le : 28 janvier 2004

Pétitionnaire(s) : Héritage Saint-Bernard

Sommaire : La présente pétition de l'organisation Héritage Saint-Bernard concerne le projet de construction d'une centrale du Suroît fonctionnant au gaz naturel, à Beauharnois, près de Montréal. C'est Hydro-Québec qui a proposé le projet. Les questions posées à Environnement Canada visent à clarifier la position du Ministère sur le projet à la lumière de ses responsabilités liées au Protocole de Kyoto et à sa stratégie de développement durable.

Sujets : problèmes liés à l'air (changement climatique); questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 100 : Proposition en vue de l'aménagement d'un bassin d'eaux pluviales destiné à un quartier résidentiel situé près des zones humides de Leitrim

Reçue le : 22 janvier 2004

Pétitionnaire(s) : The Friends of Leitrim Wetlands

Sommaire : Le pétitionnaire craint que l'aménagement d'un bassin d'eaux pluviales destiné à un nouveau quartier résidentiel du village de Leitrim dans la ville d'Ottawa ne nécessite un réalignement important du ruisseau Findlay et ne perturbe la zone humide d'importance provinciale de Leitrim. À proximité de celle-ci se trouve une décharge sur une terre appartenant au gouvernement fédéral. Le pétitionnaire soutient qu'il existe un lien hydrogéologique entre la décharge et la zone humide, d'où la possibilité d'écoulements en provenance de la décharge qui pourraient contaminer la zone humide et l'eau potable du nouvel ensemble domiciliaire. Une évaluation environnementale fédérale a été menée et il a été

déterminé que le projet n'entraînerait pas d'incidences environnementales importantes. Le pétitionnaire conteste plusieurs mesures prises par les ministères fédéraux ces dernières années, particulièrement leur rôle dans l'évaluation environnementale.

Sujets : diversité biologique (milieux humides) (habitat) (protection des bassins versants) (espèces fauniques); évaluation environnementale; pêches (habitat); santé humaine - santé de l'environnement (substances toxiques); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (eau potable) (qualité de l'eau)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Ressources naturelles Canada, Transports Canada, Santé Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 99 : Les cygnes trompettes meurent sur les eaux du lac Judson, en Colombie-Britannique

Reçue le : 15 janvier 2004

Pétitionnaire(s) : Kevin Sinclair

Sommaire : Le lac Judson, qui enjambe la frontière entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington, fait l'objet de la présente pétition. Selon le pétitionnaire, pendant des décennies de chasse, les plombs qui se sont accumulés au fond des eaux et aux abords ont contaminé le lac, aire de repos des cygnes trompettes. En raison d'une utilisation accrue de l'eau et du processus naturel de remplissage, le niveau des eaux décroît. De l'avis du pétitionnaire, les cygnes trompettes migrateurs courent ainsi un plus grand risque parce qu'ils se trouvent plus près des plombs enfouis dans le lac. On trouve des centaines de carcasses de cygnes dans les eaux du lac ou aux abords chaque année. Le pétitionnaire veut que l'on retire les plombs qui sont tombés dans le lac et pose une série de questions sur cette proposition à Environnement Canada et à Pêches et Océans Canada.

Sujets : diversité biologique (habitat) (espèces fauniques) (conservation); pêches (habitat); santé humaine - santé de l'environnement (substances toxiques)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 98 : Droit à la déduction fiscale des amendes sanctionnant des infractions environnementales

Reçue le : 17 décembre 2003

Pétitionnaire(s) : David R. Boyd

Sommaire : La présente pétition porte sur une décision de la Cour suprême du Canada rendue en 1999 qui touche le droit à la déduction fiscale pour des amendes sanctionnant des infractions environnementales. Par suite de cette décision, les entreprises établies au Canada peuvent déduire, de leurs revenus, les amendes imposées en cas de violation des lois de protection de l'environnement et d'autres lois. Le pétitionnaire laisse entendre qu'en raison du droit à la déduction des amendes sanctionnant des infractions environnementales, les sociétés finiront par considérer celles-ci comme un simple coût lié à l'exploitation de leur entreprise. Le pétitionnaire demande au ministre des Finances Canada de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* de façon à interdire expressément cette déduction. Le pétitionnaire demande également aux ministres chargés de l'application des lois liées à la protection de l'environnement de se prononcer sur la question.

Sujets : autres

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, ministère des Finances Canada, Ressources naturelles Canada, Transports Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 97 : La toxicité d'un pesticide contenant de l'arsenic, l'hydrogéno-méthylarsinate de sodium (MSMA)

Reçue le : 5 novembre 2003

Pétitionnaire(s) : Association canadienne des médecins pour l'environnement (ACME)

Sommaire : Dans la présente pétition, l'Association canadienne des médecins pour l'environnement (ACME) exprime des inquiétudes au sujet du pesticide MSMA contenant de l'arsenic, qui est utilisé par l'industrie forestière pour combattre le scolyte. Le pétitionnaire est d'avis que l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) de Santé Canada devrait prendre en considération de nouvelles constatations scientifiques sur la toxicité de l'arsenic. Dans cette pétition sont posées plusieurs questions au sujet du MSMA, notamment des questions sur le renouvellement de l'homologation, les effets environnementaux et l'exposition humaine.

Sujets : santé humaine - santé de l'environnement (pesticides)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Santé Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 96 : Impacts de l'élevage du gibier sur l'environnement et la santé au Canada

Reçue le : 31 octobre 2003

Pétitionnaire(s) : Fédération canadienne de la faune

Sommaire : La présente pétition porte sur l'élevage du gibier au Canada. La Fédération canadienne de la faune est d'avis que les fermes à gibier constituent une menace pour les populations sauvages de chevreuils, le bétail traditionnel, l'environnement et la santé humaine. La Fédération craint beaucoup la propagation de la maladie, en particulier l'encéphalopathie des cervidés, qui se transmet des fermes à gibier aux animaux sauvages et à l'homme. Le pétitionnaire affirme que les ordres de gouvernement, tant provincial que fédéral, ne réussissent pas à s'attaquer aux impacts de l'élevage du gibier. La pétition traite de la politique fédérale relative à l'exportation des organes de cervidés sur les marchés asiatiques.

Sujets : agriculture (agriculture durable); diversité biologique (espèces fauniques); santé humaine - santé de l'environnement

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Santé Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 95: Drainage acide et réouverture d'une mine de métaux dans le nord de la Colombie-Britannique

Reçue le : 29 septembre 2003

Pétitionnaire(s) : Society for Atlin's Sustainable Economic Initiatives (SASEI)

Sommaire : La pétition porte sur le site de la mine Tulsequah Chief, dans le nord de la Colombie-Britannique. Cette mine a été exploitée de 1951 à 1957. Les nouveaux propriétaires veulent maintenant la rouvrir. Plusieurs questions sont traitées dans cette pétition. Certaines concernent des problèmes courants de pollution, comme le drainage minier acide et la pollution de l'eau provenant du site de la mine ainsi que l'application par Environnement Canada des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution. La proposition de réouverture de la mine et l'évaluation environnementale fédérale du projet suscitent d'autres questions, notamment concernant la protection de l'habitat du poisson, les eaux transfrontalières (et d'autres questions d'envergure internationale ou transfrontalière), les espèces menacées, le transport des marchandises dangereuses et les obligations fiduciaires envers les Premières nations.

Sujets : *diversité biologique (conservation) (espèces en voie de disparition); évaluation environnementale;* pêches (application de la loi) (habitat); santé humaine - santé de l'environnement (sites contaminés); questions internationales et bilatérales (questions transfrontalières) (accords internationaux sur l'environnement); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (application de la loi) (qualité de l'eau); autres (problèmes touchant les Autochtones); transports (marchandises dangereuses); ressources renouvelables et non renouvelables (mines)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Affaires indiennes et du nord Canada, Environnement Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Pêches et Océans Canada, Transports Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 94 : Biotechnologie et « pharmacultures »

Reçue le : 8 septembre 2003

Pétitionnaire(s) : Greenpeace Canada

Sommaire : La pétition porte sur la biotechnologie, à l'instar d'autres pétitions présentées par Greenpeace Canada. Celle-ci concerne les plantes génétiquement modifiées destinées à des applications pharmaceutiques ou à la production industrielle (les « pharmacultures »). Il y est en outre question d'animaux ou autres organismes vivants transgéniques.

Sujets : biotechnologie (OGM) (réglementation et politiques)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Agence canadienne de développement international, Agence des douanes et du revenu du Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Industrie Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ministère des Finances Canada, Santé Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 93 : *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles* afférents à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999)

Reçue le : 4 septembre 2003

Pétitionnaire(s) : IET-Aquaresearch Limited

Sommaire : La pétition porte sur le micro-organisme Bacta-Pur® et les règlements sur les renseignements concernant les substances nouvelles afférents à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999).* Elle pose des questions en grande partie sur les mécanismes fédéraux permettant d'homologuer au Canada de nouveaux produits pour des utilisations non alimentaires.

Sujets : autres

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 92A : Mesures de suivi découlant de l'évaluation environnementale fédérale du projet de barrage sur la rivière Oldman

Reçue le : 27 août 2003

Pétitionnaire(s) : The Friends of the Oldman River

Sommaire : La pétition porte sur deux questions centrales. La première question se rapporte aux récentes recommandations faites par le Comité consultatif sur l'environnement pour le barrage de la rivière Oldman, relativement à l'autorisation accordée par Pêches et Océans Canada pour le projet de barrage de la rivière Oldman. La deuxième

concerne le rapport annuel du Ministère au Parlement sur l'administration et l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la protection de l'habitat et à la prévention de la pollution.

Sujets : évaluation environnementale; pêches (habitat); autres (information et rapports)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 91 : Problèmes environnementaux dans la réserve de Buffalo Point, au Manitoba

Reçue le : 28 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : une résidante du Canada

Sommaire : La pétition porte sur la réserve indienne de Buffalo Point, au Manitoba. Elle expose plusieurs problèmes, notamment le déversement d'eaux usées non traitées, le ruissellement de pesticides, la qualité faible de l'eau potable, la protection du poisson, la sécurité de la navigation et les eaux transfrontalières. La réserve est située en bordure du lac des Bois, près de la frontière canado-américaine.

Sujets : santé humaine - santé de l'environnement (déchets dangereux); pêches (habitat); questions reliées à l'eau (eau potable) (qualité de l'eau) (voies navigables); questions internationales et bilatérales (questions transfrontalières); autres (problèmes touchant les Autochtones)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Affaires indienne et du nord Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 90 : Méthodes de pêche et effets sur l'habitat vulnérable du poisson dans l'océan

Reçue le : 25 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Ecology Action Centre

Sommaire : La pétition porte sur les pratiques de pêche commerciale autorisées par Pêches et Océans Canada. Le pétitionnaire allègue que le Ministère permet, sur la côte de l'Atlantique, des méthodes de pêche qui détruisent un habitat océanique essentiel. Selon le pétitionnaire, cette façon de faire est contraire au mandat du Ministère, qui est de protéger l'habitat du poisson. Le point en litige est la pêche à la drague. Selon l'Ecology Action Centre, il a été maintes fois démontré scientifiquement que ce type de chalutage a des répercussions négatives graves sur le fond de l'océan en détruisant certains habitats vulnérables, notamment les récifs de corail.

Sujets : pêches (habitat) (conservation)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 89 : Possibilité de contamination par le plomb de propriétés devant être réaménagées

Reçue le : 14 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Faye Morgan et de nombreux résidants du Canada

Sommaire : La présente pétition porte sur des soupçons de contamination par le plomb qui pèsent sur deux propriétés situées près de la rivière Rideau et de la rivière des Outaouais à Ottawa, en Ontario. Les pétitionnaires demandent l'intervention des ministères fédéraux concernés et exigent que les propriétaires procèdent à des études de sols avant tout réaménagement des terrains qu'ils possèdent.

Sujets : évaluation environnementale; pêches (habitat); santé humaine - santé de l'environnement (substances toxiques); questions reliées à l'eau (qualité de l'eau)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 88 : Le blé transgénique et l'avenir de l'agriculture au Canada

Reçue le : 18 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Greenpeace Canada

Sommaire : Selon le pétitionnaire, le gouvernement fédéral a reçu en 2002 une demande d'approbation visant un type de blé transgénique. Or, il s'oppose à la dissémination du blé transgénique dans l'environnement. À son avis, l'introduction du blé transgénique dans les champs et les aliments ainsi que sur le marché soulève des préoccupations dans le domaine de l'agronomie et sur les plans de la santé, de l'économie, de l'éthique et des questions sociales. Le pétitionnaire demande au gouvernement de préciser sa politique et sa position, actuelles ou futures, face aux impacts environnementaux du blé transgénique.

Sujets : agriculture (agriculture durable); biotechnologie (OGM) (réglementation et politiques); questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, ministère des Finances Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Santé Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada, Agence Parcs Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 87 : Étiquetage et publicité sur les pesticides

Reçue le : 16 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Earth Action

Sommaire : La présente pétition porte sur l'étiquetage des pesticides et la publicité dont ils font l'objet. La pétitionnaire soutient que certains fabricants de pesticides et de produits d'entretien des pelouses contreviennent à la *Loi sur les produits antiparasitaires* en prétendant que certains pesticides sont « verts » ou qu'ils offrent des avantages pour l'environnement. La pétitionnaire demande à Santé Canada de faire enquête et d'indiquer les mesures qu'il prend pour faire respecter les lois et règlements fédéraux en matière de pesticides.

Sujets : santé humaine - santé de l'environnement (pesticides)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Santé Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 86 : Exploitation d'un site touristique commercial dans le parc national Jasper

Reçue le : 16 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Jasper Environmental Association

Sommaire : La présente pétition porte sur l'exploitation d'un site touristique commercial sur le lac Maligne dans le parc national Jasper. La pétitionnaire soutient que l'exploitation du site touristique prendra de l'ampleur en raison du projet d'entente conclu entre Agence Parcs Canada et les propriétaires des installations touristiques. L'entente prévoit, entre autres, une prolongation des heures de visites et l'ajout de bateaux d'excursion, dont le nombre doublera.

Sujets : évaluation environnementale; diversité biologique (conservation) (espèces en voie de disparition) (habitat) (aires protégées)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Agence Parcs Canada, Environnement Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 85 : Cultures et produits transgéniques – Commerce international et autres préoccupations connexes

Reçue le : 17 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Greenpeace Canada

Sommaire : La présente pétition porte sur différentes questions découlant des politiques et des prises de position du gouvernement fédéral à l'égard des cultures et des produits transgéniques. Elles portent, entre autres, sur le point de vue du Canada quant au programme obligatoire d'étiquetage et de traçabilité de l'Union européenne pour les cultures et les produits transgéniques, les nouvelles lignes directrices internationales sur l'étiquetage des aliments, l'aide au développement et les cultures transgéniques, les projets d'accords bilatéraux pour le commerce des produits agricoles canadiens et les débouchés pour les exportations agricoles canadiennes sur le marché international.

Sujets : agriculture (agriculture durable); biotechnologie (OGM) (réglementation et politiques) (application de la loi); questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement) (aide au développement international)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Industrie Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Agence canadienne de développement international, Santé Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 84 : Effets des cultures transgéniques sur la santé des sols

Reçue le : 10 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Greenpeace Canada

Sommaire : Selon le pétitionnaire, peu d'attention a été accordée aux effets des cultures transgéniques sur le sol et la santé des sols. Le pétitionnaire propose qu'en vertu du principe de précaution, le gouvernement fédéral élimine les cultures transgéniques compte tenu de l'incertitude scientifique entourant leurs effets sur la santé des sols. Le pétitionnaire demande également que le gouvernement fédéral entreprenne une série d'études indépendantes, évaluées par des pairs, sur la question.

Sujets : agriculture (agriculture durable); biotechnologie (OGM) (réglementation et politiques); santé humaine - santé de l'environnement; diversité biologique; questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Industrie Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 83 : Pollution atmosphérique à la frontière entre le Canada et les États-Unis

Reçue le : 10 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Leo Petrilli

Sommaire : La présente pétition porte sur la densité de la circulation des poids lourds franchissant la frontière entre le Canada et les États-Unis, à Windsor et Détroit. Selon le pétitionnaire, la qualité de l'air à Windsor s'est dégradée en raison de l'augmentation considérable du nombre de camions qui franchissent la frontière depuis l'adoption de l'*Accord de libre-échange nord-américain*. Le pétitionnaire veut savoir ce que fait le gouvernement fédéral pour protéger les Canadiens de l'exposition à des contaminants environnementaux et pour faire respecter les lois de la lutte contre la pollution. De plus, il demande que le gouvernement finance une étude sur la qualité de l'air à la frontière.

Sujets : problèmes liés à l'air (qualité de l'air) (questions transfrontalières); santé humaine - santé de l'environnement; questions internationales et bilatérales (commerce); transports

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Santé Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 82A : Projet de route express Red Hill Creek, à Hamilton, en Ontario

Reçue le : 11 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Bob Hicks

Sommaire : La présente pétition porte sur le projet d'aménagement d'une route express Red Hill Creek de la ville de Hamilton et les autorisations fédérales nécessaires sur le plan environnemental.

Sujets : diversité biologique (protection des bassins versants); évaluation environnementale; pêches (habitat)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 81 : Raccordement permanent avec l'aéroport du centre-ville de Toronto, îles de Toronto

Reçue le : 14 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Lake Ontario Waterkeeper

Sommaire : La présente pétition porte sur l'évaluation environnementale, effectuée par le gouvernement fédéral, du projet visant la construction d'un raccordement permanent menant à l'aéroport du centre-ville de Toronto. Vers la fin des années 90, une évaluation environnementale avait été effectuée pour un projet semblable, mais le pont n'a jamais été construit. Entre-temps, des modifications ont été apportées, notamment l'aménagement du milieu humide du quai Spadina.

Sujets : diversité biologique (milieux humides) (espèces fauniques); évaluation environnementale; autres (infrastructure); questions reliées à l'eau

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Transports Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 80 : L'assainissement du champ de tir Tracadie au Nouveau-Brunswick

Reçue le : 7 juillet 2003

Pétitionnaire(s) : Luc Perron, Donald Savoie et Florent Richardson

Sommaire : Cette pétition porte sur l'assainissement du champ de tir Tracadie. Elle reprend les mêmes questions que la pétition n° 78. Les pétitionnaires s'inquiètent de ce que la présence de contaminants chimiques et métalliques représente un danger pour l'environnement et la qualité de l'eau. La pétition comporte des requêtes et des recommandations sur la

décontamination du site et demande au gouvernement s'il va prendre des mesures additionnelles pour éliminer toute forme de contaminant à l'ancien champ de tir.

Sujets : santé humaine - santé de l'environnement (sites contaminés); autres (questions militaire-défense)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Défense nationale

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 79 : La qualité de l'air à Windsor, en Ontario, et les préoccupations au niveau de la santé qui en découlent

Reçue le: 26 juin 2003

Pétitionnaire (s): Joe Comartin, député, Windsor-St. Clair

Sommaire : La présente pétition porte sur une étude en matière de santé effectuée auprès de la collectivité de Windsor, en Ontario. Selon les résultats de cette étude, les taux de cancers seraient plus élevés à Windsor que dans d'autres régions du pays. On attribue la source possible de ce problème ainsi que celle d'autres problèmes de santé que l'on trouve dans la région à la piètre qualité de l'air. Le pétitionnaire demande au gouvernement fédéral de faire enquête sur les constatations de l'étude et de dire s'il prend des mesures pour répondre aux préoccupations exprimées dans l'étude et de préciser ces mesures, s'il en est.

Sujets : problèmes liés à l'air (qualité de l'air) (questions transfrontalières); santé humaine - santé de l'environnement

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Santé Canada

État du dossier: clos

Pétition n^{0} 78 : L'assainissement du champ de tir Tracadie au Nouveau-Brunswick

Reçue le: 28 mai 2003

Pétitionnaire (s): Yvon Godin, député, Acadie-Bathurst

Sommaire: Cette pétition concerne l'assainissement du champ de tir Tracadie au Nouveau-Brunswick utilisé par la Défense nationale entre 1942 et 1994. Le pétitionnaire indique que le gouvernement fédéral devrait faire une décontamination complète du champ de tir. Selon le pétitionnaire, ce travail n'a pas été fait de façon adéquate.

Sujets : santé humaine - santé de l'environnement (sites contaminés); autres (questions militaire-défense)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Défense nationale

État du dossier: clos

Pétition n^{0} 77 : Les liens entre le commerce international et l'environnement

Reçue le : 5 mai 2003

Pétitionnaire(s) : Yuill Herbert

Sommaire : La pétition examine le lien entre le commerce international et l'environnement. Le pétitionnaire argumente que l'accroissement du commerce international entraîne une augmentation des émissions de gaz à effet de serre du fait que le commerce est largement tributaire du transport. Le pétitionnaire demande au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international comment il entend concilier la promotion du commerce et la nécessité de protéger l'environnement.

Sujets : problèmes liés à l'air (changement climatique); questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement) (commerce) (changement climatique); ressources renouvelables et non renouvelables (énergie) (conservation de l'énergie); transports; autres (instruments économiques)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 76 : Déchets radioactifs de faible activité à Port Hope, en Ontario

Reçue le : 15 avril 2003

Pétitionnaire(s): Lake Ontario Waterkeeper

Sommaire : La pétition porte sur l'évaluation environnementale menée par le gouvernement fédéral du projet Port Hope visant les mesures d'assainissement et la gestion des déchets radioactifs de faible activité situés à divers emplacements dans la ville de Port Hope et dans l'ancien canton de Hope. Ressources naturelles Canada est l'autorité fédérale chargée de l'évaluation environnementale du projet.

Sujets : évaluation environnementale; santé humaine - santé de l'environnement (déchets radioactifs)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Ressources naturelles Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 75 : Aménagement d'installations d'amarrage sur des terres humides le long de la voie navigable Trent-Severn

Reçue le : 28 mars 2003

Pétitionnaire(s) : South Mariposa Lakefront Ratepayers Association

Sommaire : La pétition porte sur un plan visant l'aménagement d'installations d'amarrage pour 66 bateaux sur des terres humides situées dans le lac Scugog le long de la voie maritime Trent-Severn. Selon les pétitionnaires, les installations d'amarrage ne peuvent être aménagées sans détruire ou perturber l'habitat du poisson ou les espèces sauvages, tels les oiseaux migrateurs. L'Association pose plusieurs questions à l'Agence Parcs Canada en sa qualité d'organisme chargé de l'intendance de la voie navigable et de l'administration des règlements régissant les canaux historiques.

Sujets : diversité biologique (habitat) (milieux humides); évaluation environnementale; pêches (habitat); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (voies navigables)

Ministères/organismes chargés de répondre : Agence Parcs Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 74 : Intégrité écologique des Grands Lacs

Reçue le : 4 avril 2003

Pétitionnaire(s): The Georgian Bay Association

Sommaire : La pétition porte sur plusieurs questions qui revêtent de l'importance pour l'intégrité écologique des Grands Lacs : le retrait d'eaux douces du lac Huron et de la baie Georgienne à la décharge de la rivière St. Clair, près de Sarnia; l'introduction d'espèces envahissantes par des navires qui pénètrent dans les eaux du bassin des Grands Lacs; l'évaluation du réseau de navigation des Grands Lacs et l'avenir du canal Welland.

Sujets : diversité biologique (espèces envahissantes) (protection des bassins versants); évaluation environnementale; questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement) (questions transfrontalières)

(changement climatique); transports (transport maritime); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (protection des bassins versants) (Les Grands Lacs)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Transports Canada, Pêches et Océans Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 73 : Évaluation environnementale du projet de prolongement d'une autoroute qui traverserait le parc de la Gatineau, dans la région de la capitale nationale

Reçue le : 20 mars 2003

Pétitionnaire(s) : Association des Résidants et Résidantes du Quartier Wright

Sommaire : La pétition porte sur l'évaluation environnementale fédérale du projet de prolongement de l'autoroute McConnell-Laramée qui traverserait le parc de la Gatineau. L'Association éprouve des inquiétudes relativement à la participation du public et de l'étendue de l'évaluation environnementale.

Sujets : évaluation environnementale; diversité biologique (conservation) (habitat) (aires protégées); pêches (habitat)

Ministères/organismes chargés de répondre : Transports Canada, Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 72 : La préservation de milieux humides dans la région métropolitaine de Montréal

Reçue le : 19 mars 2003

Pétitionnaire(s) : Comité Zip Ville-Marie

Sommaire : La pétition porte sur la vente possible de propriétés fédérales situées le long de la rivière Saint-Jacques dans la région métropolitaine de Montréal. Selon les pétitionnaires, une large portion des terrains contigus à la rivière a été déclarée excédentaire par Transports Canada et pourrait bientôt être vendue. Le Comité craint que les terrains ne soient vendus sans égard pour la protection à long terme des milieux humides qui y sont situés ni pour la *Politique fédérale sur la conservation des terres humides*.

Sujets : diversité biologique (conservation) (espèces en voie de disparition) (milieux humides); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques); autres (terres fédérales)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Transports Canada, Environnement Canada

État du dossier : clos

Pétition n^{0} 71 : Chemin d'accès au domaine MacKenzie King dans le parc de la Gatineau, dans la région de la capitale nationale

Reçue le : 19 mars 2003

Pétitionnaire(s) : Citoyens concernés au sujet du parc de la Gatineau

Sommaire : La pétition porte sur une proposition de la Commission de la capitale nationale (CCN) visant la construction d'un nouveau chemin d'accès au domaine Mackenzie King dans le parc de la Gatineau, situé dans la région de la capitale nationale. La coalition a critiqué l'évaluation environnementale menée par la CCN et posé des questions sur les normes environnementales et les procédures que l'Agence Parcs Canada a appliquées à des projets similaires se déroulant dans l'emplacement de parcs nationaux.

Sujets : évaluation environnementale; diversité biologique (conservation) (habitat) (aires protégées); autres (terres fédérales) (infrastructures)

Ministères/organismes chargés de répondre : Agence Parcs Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 67 : Mise en œuvre des principes de la *Déclaration de Rio* s'appliquant aux peuples autochtones

Reçue le : 31 janvier 2003

Pétitionnaire(s) : un résidant du Canada

Sommaire : La présente pétition concerne le développement durable en relation avec les peuples autochtones et leurs communautés. Elle fait suite à la participation du Canada au Sommet mondial sur le développement mondial de 2002, qui s'est tenu à Johannesburg, en Afrique du Sud. Lors de cette réunion, le Canada a réitéré son engagement à mettre en œuvre les principes stipulés dans la *Déclaration de Rio* sur l'environnement et le développement durable et les mesures découlant d'Action 21. Parmi ces mesures, mentionnons la reconnaissance des valeurs des autochtones, de leur connaissance traditionnelle, et de leurs pratiques de gestion des ressources ainsi que les dispositions favorisant leur participation au développement durable. Le pétitionnaire demande au gouvernement fédéral comment il compte s'y prendre pour honorer ses engagements à ces égards. On a demandé à dix ministères et organismes de répondre à cette pétition.

Sujets : questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement); autres (problèmes touchant les Autochtones)

Ministères/organismes chargés de répondre : Environnement Canada, Agence canadienne de développement international, Pêches et Océans Canada, Santé Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Industrie Canada, ministère de la Justice Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ressources naturelles Canada, Agence Parcs Canada

État du dossier : clos

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2004

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2004
Chapitre 1	Accords internationaux en matière d'environnement
Chapitre 2	Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement
Chapitre 3	Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau
Chapitre 4	L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes
Chapitre 5	Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture
Chapitre 6	Les pétitions en matière d'environnement